

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

**Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)**



TESIS DOCTORAL

**UN ANÁLISIS DE LAS INSUFICIENCIAS DE LOS MARCOS DE
RECONSTRUCCIÓN POST-CONFLICTO. EL CASO DE HAITÍ EN EL 2004**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR:

Pablo Ruiz Hiebra

Bajo la dirección del doctor:

Jose Antonio Alonso

Rodríguez

Madrid, 2017



Universidad Complutense de Madrid

Facultad De Ciencias Económicas Y Empresariales

**Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)**

**Un análisis de las insuficiencias de los marcos de reconstrucción post-
conflicto. El caso de Haití en el 2004**

Tesis doctoral

Pablo Ruiz Hiebra

Dirección: Jose Antonio Alonso Rodríguez

AGRADECIMIENTOS

A Henri Bazin, recientemente fallecido, por su contribución al desarrollo de Haití y a esta investigación. Henri personaliza mi profundo y sincero agradecimiento al elenco excepcional de personas entrevistadas, haitianas y extranjeras, quienes con su tiempo y opiniones dan cuerpo a esta tesis. Cada uno de ellas merecería un espacio propio y destacado en este documento. Sus testimonios y análisis enriquecieron el ejercicio, e hicieron apasionante y placentera la preparación de la tesis.

A toda mi familia, por su apoyo inquebrantable a este trabajo, día y noche, y por el amor compartido en estos años, auténtica esencia y norte de mi vida.

A mi director de tesis, Jose Antonio Alonso, por guiarme con criterio, excelencia y afecto en esta aventura académica, que nunca hubiese tenido lugar sin su consejo.

A todos aquellos seres queridos que han contribuido desinteresadamente a la realización del documento. En particular Silvina Cancio en la parte estadística, Clara Gámiz y Carlos Ruiz en la revisiones del texto, así como Katyna Argueta, Daiana Cipollone, Raquel Coello y Virginie Leclercq de diversas maneras, haciendo entre todos este sueño posible. Muchos otros los hicieron de manera puntual, pero igualmente valiosa, y merecen mi mayor gratitud.

A la Universidad Complutense de Madrid, en particular a los docentes, administrativos y queridos compañeros del Doctorado de Economía Internacional y Desarrollo, por sus múltiples enseñanzas y reflexiones, que me han servido de brújula en estos años.

A mis colegas y jefes del Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo en Nueva York, Panamá y Haití, por hacer esta tesis posible. Mención particular merecen mis jefes directos, Rebeca Arias, Patrick Keulers y Freddy Justiniano por su ánimo y apoyo incondicional. Y por supuesto a todo mi equipo de trabajo, brillante y comprometido, a quien tanto aprecio y admiro. Finalmente una palabra de agradecimiento a un sinnúmero de colegas de trabajo en Sri Lanka, el Líbano, Colombia, Panamá, Haití y otros lugares, que son el origen de muchas de las reflexiones del documento.

Un recuerdo también a todas aquellas personas que viven en el escenario de la violencia y luchan cotidiana e incansablemente por la paz, varias de las cuales han sido para mí fuente inagotable de motivación e inspiración en esta tesis.

Un último agradecimiento a mi querido Haití, país único, misterioso y fascinante, del que tanto he aprendido y al que nunca rendiré suficiente tributo. Y a sus habitantes, algunos grandes amigos, que me ayudaron a querer y tratar de entender mejor el país. Quede al menos esta tesis como apuesta por un futuro mejor y en paz, que muchos creemos posible.

ÍNDICE

RESUMEN.....	8
EXECUTIVE SUMMARY.....	11
1 CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
1.1 INTRODUCCIÓN	15
1.2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	16
1.3 EL CONTEXTO DE ANÁLISIS: UNA REVISIÓN DEL ESCENARIO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS.....	18
1.3.1 Definición de conflicto y fuentes disponibles	18
1.3.2 La evolución histórica de los conflictos: intensidad, tendencias y distribución geográfica.....	20
1.3.3 Cambios en el escenario de conflictos	23
1.4 LA ETIOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS: UNA REVISIÓN DE LITERATURA.....	26
1.4.1 Causas estructurales.....	28
1.4.2 La estrategia de movilización de los actores, diferentes modelos.....	38
1.4.2.1 Los modelos de las oportunidades y condiciones que favorecen el conflicto	39
1.4.2.2 El modelo de la desigualdad horizontal	41
1.4.3 Consideraciones finales	44
2 CAPÍTULO 2. EL ROL DE LA AYUDA INTERNACIONAL EN LOS ESFUERZOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	48
2.1 INTRODUCCIÓN	49
2.2 EL FIN DE LA GUERRA FRÍA: LA DOCTRINA DE PAZ Y SEGURIDAD DE UN PROGRAMA DE PAZ 50	
2.3 EL GIRO DEL NUEVO SIGLO: HACIA UN ENFOQUE TRANSVERSAL DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ.....	52
2.4 UN BREVE BALANCE DE LOS ESFUERZOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESDE 1990....	55
2.5 LOS FUNDAMENTOS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	58
2.6 LA AOD Y EL ROMPECABEZAS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	61
2.6.1 Los fundamentos de la AOD y la agenda de fragilidad	61
2.6.2 Las tareas principales de la AOD en la consolidación de la paz	65
2.6.3 Las particularidades de la AOD en situaciones de conflicto	70
2.6.4 La coherencia de la AOD con otras intervenciones	73

2.7	CONCLUSIÓN	82
3	CAPÍTULO 3. HERRAMIENTAS Y ACTORES DE LA AOD EN SITUACIONES POST – CONFLICTO	84
3.1	INTRODUCCIÓN	85
3.2	LOS POST CONFLICT NEEDS ASSESSMENT: CONTENIDOS Y EVOLUCIÓN	86
3.2.1.	Evolución y revisiones metodológicas.....	86
3.2.2.	La guía metodológica para la elaboración de los <i>Post Conflict Needs Assessments</i>	90
3.2.2.2.	Elementos contextuales de los PCNA.....	92
3.2.2.3.	Contenidos clave de los PCNA.....	96
3.2.2.4.	La gestión y coordinación de los PCNA.....	108
3.2.2.5.	Consideraciones finales	110
3.3.	POLÍTICAS ECONÓMICAS: LOS PCNA Y LAS HERRAMIENTAS MACROECONÓMICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	113
3.4.	CONCLUSIONES	116
4	CAPÍTULO 4. EL CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA CRISIS HAITIANA.....	118
4.1.	INTRODUCCIÓN.....	119
4.2.	EL CONTEXTO HISTÓRICO: 1492-1986	120
4.3.	EL DESPERTAR DEMOCRÁTICO 1986-2015.....	124
4.3.1.	La evolución política de Haití: de la dictadura a la incertidumbre democrática	127
4.3.2.	La evolución económica: una liberalización poco exitosa.....	131
4.3.3.	La evolución social: desarrollo humano sin crecimiento	136
4.4.	LA CRISIS DEL 2004	141
4.4.1.	La génesis de la crisis.....	142
4.4.2.	Percepción de las causas del conflicto	148
4.4.3.	El desenlace de la crisis	154
4.5.	LA ELABORACIÓN DEL CADRE DE COOPERATION INTÉRIMAIRE (CCI)	161
4.5.1.	El proceso de elaboración	161
4.5.2.	Las lecciones aprendidas en el período anterior	163
4.5.3.	Los contenidos principales del CCI	164
4.5.4.	Las prioridades y la secuencia del CCI	175
4.5.5.	La financiación, gestión y ejecución del CCI	179
4.5.6.	Vínculos del CCI con otros procesos.....	180
4.6.	CONCLUSIONES	181

5 CAPITULO 5. UN ANÁLISIS DE LA UTILIDAD E INSUFICIENCIAS DEL CADRE DE COOPERATION INTERIMAIRE (CCI) DE HAITI	183
5.1. INTRODUCCIÓN.....	184
5.2. METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA DE LA INVESTIGACIÓN	185
5.2.1. Diseño de la encuesta	185
5.2.2. Procedimiento	188
5.2.3. Muestreo y perfil socio-demográfico.....	189
5.2.4. Datos adicionales del período de trabajo de campo (abril-mayo 2015)	191
5.2.5. Limitaciones del análisis	192
5.3. EL CADRE DE COOPERATION INTÉRIMAIRE: UNA HERRAMIENTA ÚTIL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	194
5.3.1. Consideraciones preliminares.....	194
5.3.2. El CCI: una herramienta útil en el contexto post conflicto en Haití	194
5.3.3. El CCI y su contribución a la consolidación de la paz en Haití	201
5.3.3.1. La contribución a la paz negativa.	201
5.3.3.2. La contribución a la paz positiva.	205
5.3.3.3. Conclusiones	219
5.4. UNA APROPIACIÓN MUY LIMITADA DE LOS ACTORES NACIONALES DEL PROCESO	220
5.4.1. Legitimidad e inclusividad del proceso de elaboración del CCI	221
5.4.2. La participación y la comunicación	227
5.4.3. Las capacidades nacionales	233
5.4.4. La apropiación nacional del CCI	239
5.4.5. Conclusiones	241
5.5. UN BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL CCI	242
5.5.1. La aplicación de las orientaciones transversales de la consolidación de la paz	243
5.5.2. El compromiso y desembolso de los recursos prometidos	248
5.5.3. Mecanismos e incentivos institucionales para la coordinación de la ejecución del CCI..	250
5.5.4. La definición de prioridades para la consolidación de la paz	255
5.5.5. Los resultados clave del CCI.....	256
5.5.6. La secuencia de intervenciones a medio y largo plazo	262
5.5.7. Conclusiones	263
5.6. UN VÍNCULO INSUFICIENTE ENTRE EL CCI Y LA PLANIFICACIÓN MACROECONÓMICA DEL FMI Y LA MISIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (MINUSTAH)	265
5.6.1. El vínculo con los esfuerzos macroeconómicos de planificación.....	266
5.6.2. El vínculo con los esfuerzos de planificación de paz y seguridad	271

5.7. CONCLUSIONES FINALES DE LA HIPÓTESIS	279
6 CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	281
6.1. CONCLUSIONES	282
6.2. RECOMENDACIONES	286
6.3. LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN	291
 BIBLIOGRAFÍA.....	 293
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	316
LISTA DE GRÁFICOS.....	320
LISTA DE CUADROS.....	324
ANEXO I: Personas entrevistadas e identificadas.....	327
ANEXO II: Cuestionario de la investigación.....	330

RESUMEN

Título. Un análisis de las insuficiencias de los marcos de reconstrucción post conflicto, el caso de Haití

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1989, fecha que marca el fin de la guerra fría, y hasta el año 2012, los conflictos armados se han cobrado aproximadamente 858.000 vidas humanas y un elevadísimo impacto económico en los países afectados. Dichos conflictos fragilizan las estructuras del estado y minan la confianza social, que quedan dañadas por décadas.

¿Por qué se producen estos conflictos? ¿Qué se puede hacer para evitar su reanudación? Si bien la investigación a escala global ha hecho grandes progresos en el análisis de las raíces de los conflictos, menos se sabe sobre la situación post-conflicto. Algo preocupante, pues el riesgo de retorno a las hostilidades ha sido estimado en el 40% en la primera década posterior al conflicto.

Por este motivo la presente investigación académica se centra en el análisis de los esfuerzos post-conflicto. Muy en particular en la elaboración de marcos de reconstrucción o Post-Conflict Needs Assessment (PCNA), que han sido liderados en 15 países conjuntamente por el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas. Los PCNA han jugado un papel relevante como estrategias socio-económicas de intervención durante los 2-3 primeros años posteriores al conflicto y han servido de marcos orientadores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Con el fin de estudiar el impacto práctico de los PCNA en mayor profundidad, la presente investigación se centra en un estudio de caso: el PCNA elaborado en Haití en 2004, más conocido como *Cadre de Coopération Intérimaire (CCI)*. Los diez años transcurridos desde entonces permiten adentrarse en la tarea de evaluar su contribución a la reducción del riesgo de conflicto.

Para esta investigación se elaboró un cuestionario y se entrevistó a 51 personas, implicadas en la formulación y/o ejecución del CCI. La cuidadosa selección de entrevistados incluyó a actores políticos y técnicos provenientes de diferentes sectores de la sociedad haitiana, así como de la cooperación internacional.

II. SÍNTESIS DE LOS CAPÍTULOS

El capítulo 1 explica la metodología de la investigación y analiza el cambiante escenario de los conflictos en la postguerra fría. Asimismo, ahonda en las causas estructurales de los conflictos y estudia el proceso de movilización de los actores que conduce finalmente al estallido de la violencia.

El capítulo 2 aborda el rol de la comunidad internacional en los conflictos, con una atención particular a los esfuerzos de consolidación de la paz realizados desde 1990. En dicho marco, se aborda el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo y su Agenda de Fragilidad.

El capítulo 3 se centra en las herramientas de consolidación de la paz, en particular en la metodología de los *Post Conflict Needs Assessments* (PCNA) y en su aplicación práctica.

El capítulo 4 revisa el contexto político, económico y social de Haití, estudia la crisis que desembocó en el conflicto armado del 2004 y presenta los principales contenidos del CCI haitiano.

El capítulo 5 presenta la encuesta de la investigación y contrasta las hipótesis y sub-hipótesis con la información obtenida, a fin de validarlas o invalidarlas.

Finalmente, el capítulo 6 expone las principales conclusiones y recomendaciones de la tesis y presenta algunas líneas posibles para futuras investigaciones.

III. RESULTADOS PRINCIPALES Y CONCLUSIONES

La presente investigación se adentra en el análisis detallado de la hipótesis “*El CCI fue una herramienta útil, pero con insuficiencias para garantizar la consolidación de la paz*”. Para el análisis de la hipótesis se definieron 4 cuatro sub-hipótesis. La primera se centraba en los aspectos positivos: *El CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó a la consolidación de la paz en Haití*.

Las otras tres sub-hipótesis señalaban las insuficiencias del CCI:

- *Una apropiación muy limitada de los actores nacionales del proceso.*
- *Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI.*
- *Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del Fondo Monetario Internacional y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haiti (MINUSTAH).*

Los resultados del análisis confirman ampliamente la primera sub-hipótesis, pues el CCI fue considerado una herramienta útil desde diversas ópticas. Los datos presentados también avalan la hipótesis de que el CCI contribuyó a la estabilidad de Haití, lo que es una muestra de su eficacia como herramienta post-conflicto. Finalmente, los resultados sugieren que el CCI contribuyó a la paz negativa y, al menos indirectamente, a la paz positiva en Haití.

En segundo lugar, la principal debilidad del CCI fue la limitada participación social y política, que lastró una buena apropiación nacional del proceso. De hecho, la apropiación nacional se convirtió en buena medida en una apropiación de un gobierno de transición sin respaldo electoral.

En tercer lugar, el CCI tuvo un insuficiente nivel de ejecución. El resultado de la investigación no avala plenamente un bajo nivel de implementación, y parece situarlo en un nivel medio-bajo. La situación de seguridad fue posiblemente el factor que más afectó a la ejecución del CCI.

Finalmente está la sub-hipótesis que vincula la coherencia de la formulación del CCI con otros procesos de planificación post conflicto, como los del FMI y la MINUSTAH. Es notable que no se aprecien contradicciones programáticas de talla, lo que muestra a la vez un enfoque integral y una razonable coordinación de los actores. No obstante, al haberse solapado en el tiempo, una formulación más integrada de las estrategias de intervención hubiese redundado en una mayor pertinencia de las intervenciones de la comunidad internacional.

En suma, los datos presentados validan la hipótesis: “El CCI fue una herramienta útil, pero con insuficiencias para garantizar la consolidación de la paz”. Los resultados son incluso más robustos para los aspectos más positivos que para las insuficiencias detectadas.

Asimismo, los resultados parecen sustentar la utilidad de los *Post Conflict Needs Assessment* en contextos de post conflicto y permiten formular una serie de recomendaciones estratégicas y técnicas dirigidas a mejorar el alcance de este instrumento en la práctica. Se esbozan finalmente algunas líneas futuras de investigación.

EXECUTIVE SUMMARY

Title: Assessing the limitations of post conflict reconstruction frameworks, the case of Haiti

I. INTRODUCTION

From 1989 - the date that marks the end of the Cold War - until 2012, armed conflicts have claimed approximately 858,000 lives and had a huge economic impact in war torn societies. These conflicts significantly weaken state institutions and undermine social trust, requiring decades to recover.

Why do these conflicts occur? What can be done to avoid conflict recurrence? While it is worth noting that academic research has made significant progress in analyzing the root causes of conflict, less is understood about post conflict situations. This is a reason for concern, given that there is an estimated 40% risk of conflict recurrence in the decade following the end of hostilities. For this reason, this research is focused on post-conflict interventions, specifically providing an analysis of reconstruction frameworks, better known as Post-Conflict Needs Assessment (PCNA), which have been jointly led by the World Bank and the United Nations in fifteen countries. PCNAs have played a critical role as socio-economic strategies during the first two to three post-conflict years, and served as the orienting platform for Official Development Assistance (ODA).

With the aim of assessing the practical impact of PCNA in greater depth, this research is focused on a case study - the PCNA developed in Haiti in 2004, known as Interim Cooperation Framework (ICF). A decade later it is possible to assess its contribution to the reduction of conflict risk in Haiti.

This research involved the design of a survey questionnaire; 51 individuals closely involved in ICF formulation and/or implementation were interviewed. Interviewees were carefully selected to represent a broad array of political and technical actors, as well as representatives of international cooperation.

II. SUMMARY OF THE CHAPTERS

Chapter 1 introduces the methodology of the research and describes an evolving conflict scenario during post-cold war period. In addition, structural causes of conflict are analyzed and the process of how mobilization of different actors leads to violence is reviewed.

Chapter 2 addresses the role of the international community in conflict settings, with particular attention paid to peacebuilding efforts since 1990s. Within this framework,

the role of Official Development Assistance and its policy agenda for fragility is assessed.

Chapter 3 focuses on peacebuilding tools, namely the Post Conflict Needs Assessments (PCNA) methodology and its practical implementation.

Chapter 4 reviews the political, economic and social context of Haiti, studies the crisis that led to the 2004 armed conflict, and outlines the main contents of Haiti's Interim Cooperation Framework.

Chapter 5 introduces the survey and tests the thesis hypothesis against the information collected during the research.

Finally Chapter 6 presents the main conclusions of the research, and outlines the principle recommendations regarding the PCNA methodology as well as possible future research areas.

III. MAIN FINDINGS AND CONCLUSIONS

This research assesses the following hypothesis: "The Interim Cooperation Framework was a useful tool, but one which contained limitations that could affect peacebuilding". This hypothesis was then divided in 4 sub-hypothesis. The first one look at the more positive aspects of the ICF: The ICF was a useful exercise, which contributed to peacebuilding in Haiti.

The remaining sub-hypothesis were defined to assess ICF limitations:

- Very limited ownership by national actors in the process
- A low level of implementation of ICF contents
- An inadequate link between the ICF and the IMF-led macroeconomic planning, as well as an inadequate link between ICF and MINUSTAH

Research findings widely confirm the first sub-hypothesis. ICF was consider a useful process from many different angles. Data collected shows that ICF contributed to the country's stability, which suggests it is effective as a post-conflict tool. ICF contributed to negative peace and, at least indirectly, to positive peace in Haiti.

Second, national ownership was severely limited by insufficient social and political participation in the ICF process. In actuality, national ownership was exercised to a certain extent by the interim government, without electoral backing.

Third, ICF had an unsatisfactory level of implementation. Whereas the research results did not prove definitively a low ICF delivery level, they do suggest a low to medium level of implementation. The security situation was likely the biggest obstacle to ICF implementation.

Fourth, the research addresses the link between ICF, IMF and MINUSTAH post-conflict planning efforts. It is worth noting that the research did not find major programmatic contradictions, which suggest an integrated approach and a reasonable level of stakeholder coordination. However, the overlap of post-conflict planning efforts could have been more conducive to integrated strategic planning, and thus increased the likelihood of success of interventions by the international community.

In summary, the available data tends to confirm the hypothesis that, in Haiti: “The Interim Cooperation Framework was a useful tool, but one which contained limitations that could affect peacebuilding efforts”. Findings are more robust for the first sub- hypothesis (positive role of the ICF) than for the three identified limitations of the ICF process.

Finally, research findings seem to suggest the value of Post Conflict Needs Assessments following the end of hostilities, and lay the ground for a series of strategic and technical recommendations aiming to broaden the impact of this tool. The study also identifies some possible opportunities for future research.

1 CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

“La guerra es un asunto serio; da miedo pensar que los hombres puedan emprenderla sin dedicar la reflexión que requiere” (Sun Tzu, 2009, p.23). El general chino, autor de *El arte de la guerra*, lo señalaba en el siglo VI a.c. con la cautela de quien conoce su tema. Aunque cada conflicto es distinto en sus causas, sus actores y sus consecuencias, hay elementos comunes cuya comprensión es clave para la prevención de conflictos futuros.

Entender las causas que motivan dichas guerras y que llevan a individuos y élites de grupos étnicos o religiosos, o a naciones enteras, a emprender la aventura de la guerra, es un asunto complejo. No en vano el conflicto armado es *el desarrollo marcha atrás*, como lo ha definido recientemente el Banco Mundial (Banco Mundial, 2011). Y por cierto el fracaso de un bien público fundamental, la seguridad, uno de los pilares del *Contrato Social* de Rousseau que inspira las teorías modernas del derecho político.

Desde 1989, fecha que marca el fin de la guerra fría, y hasta el año 2012, los conflictos armados se han cobrado aproximadamente 858.000 vidas humanas¹, generando una pérdida por conflicto de 20.000 millones de dólares (Collier, 2009, p.130). Algunas fuentes estiman el impacto económico de la violencia en el 13.4% del PIB global (Institute for Economics and Peace, 2014a. p.2). Asimismo, la guerra fragiliza las estructuras del estado y mina la confianza social, que quedan dañadas por décadas. En este contexto, no es extraño que los países afectados sean incapaces de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados para el 2015, o metas de desarrollo similares. Un proceso sin embargo, no exento de cierta “racionalidad”, y en el que hay ganadores y perdedores (Keen, 1997).

¿Por qué se producen estos conflictos? ¿Qué se puede hacer para evitar su reanudación? Si bien la investigación a escala global ha hecho grandes progresos en el análisis de las raíces de los conflictos, menos se sabe sobre la situación post-conflicto. Algo inquietante, pues el riesgo de retorno a las hostilidades ha sido estimado en el 40% en la primera década posterior al conflicto (Collier, Hoeffler and Soberbom, 2008, p.465).

La presente investigación se centra en el análisis de los esfuerzos post-conflicto. Muy en particular en la elaboración de marcos de reconstrucción o *Post-Conflict Needs Assessment (PCNA)*, que han sido liderados conjuntamente por el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas. Los PCNA han jugado un papel relevante como estrategias socio-económicas de intervención tras el fin de las hostilidades en 15 países, generalmente en los primeros 2-3 años. Y han servido de marco para la orientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a dichos países.

Con el fin de estudiar el impacto práctico de los PCNA en mayor profundidad, la presente investigación se centra en un caso concreto: el PCNA elaborado en Haití en 2004, más conocido como *Cadre de Coopération Intérimaire (CCI)*.

¹ Para una definición de los criterios de estimación utilizados, véase Themner y Wallenstein (2014, p. 553)

A los efectos de la investigación, el análisis ha sido organizado en seis capítulos, focalizando progresivamente en el objeto de la misma.

El presente capítulo 1 explica la metodología de la investigación y analiza el escenario de los conflictos en la postguerra fría. Asimismo, ahonda en las causas estructurales de los conflictos y estudia el proceso de movilización de los actores que conduce al estallido de la violencia.

El capítulo 2 aborda el rol de la comunidad internacional en los conflictos, con una atención particular, desde diversas ópticas, a los esfuerzos de consolidación de la paz desde 1990. En dicho marco, se aborda en mayor profundidad el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El capítulo 3 se centra en las herramientas de consolidación de la paz, en particular en la metodología de los *Post Conflict Needs Assessments* y en su aplicación práctica, así como en las lecciones aprendidas durante su utilización en diversas regiones del mundo.

El capítulo 4 se focaliza en el contexto haitiano. El capítulo ofrece una visión panorámica de los avances del país en el plano político, económico y social, estudia la crisis que desembocó en el conflicto armado del 2004 y presenta los principales contenidos del PCNA haitiano.

El capítulo 5 presenta la encuesta de la investigación y contrasta las hipótesis y sub-hipótesis con la información obtenida, a fin de validarlas o invalidarlas.

Finalmente, el capítulo 6 expone las principales conclusiones de la tesis, esboza varias recomendaciones y presenta algunas líneas posibles para futuras investigaciones.

1.2 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Aunque el tema elegido responde a una preocupación socio-económica, sólo recientemente la investigación académica en el ámbito económico se ha interesado por este tema, más allá del análisis de casos (Collier, Hoefler, Soberbom, 2008, p.462), quizá porque su problemática trasciende los modelos de la teoría económica y requiere por tanto incluir en el análisis aspectos de índole política, institucional y cultural.

Es decir, para una adecuada formulación del marco teórico conviene un enfoque multidisciplinar que incluya además de la teoría económica materias como las relaciones internacionales, la gestión y resolución de conflictos o la sociología, sin olvidar la aportación transcendental de los análisis de caso y la experiencia acumulada en la práctica por organismos internacionales, entre otros. De hecho, este enfoque multidisciplinar es el que se aplicará a las técnicas de investigación seleccionadas, combinando frecuentemente información cualitativa y cuantitativa.

La presente investigación lleva por título: *Un análisis de las insuficiencias de los marcos de reconstrucción post-conflicto; el caso de Haití en el 2004*.

En definitiva se trata de revisar, a partir de un caso concreto, el papel de la intervención internacional en situación de post conflicto y la necesidad de coordinar esfuerzos

nacionales e internacionales con el fin de contribuir a la estabilidad política y económica de países que han sido gravemente afectados por conflictos armados.

En particular, sería muy útil poder obtener respuesta a una pregunta clave: ¿En qué medida contribuyen los *Post-Conflict Needs Assessment* a reducir el riesgo de revivir un conflicto? Y para ello resulta particularmente interesante el caso haitiano, pues ya ha transcurrido una década desde la crisis del 2004 y es posible evaluar la contribución a la paz del PCNA que allí se aplicó (denominado *Cadre de Coopération Intérimaire*) desde diversas perspectivas.

La hipótesis general que se pretende contrastar en la presente investigación es que

“El Cadre de Coopération Intérimaire (CCI) fue una herramienta útil, pero con insuficiencias para garantizar la consolidación de la paz”.

Esta hipótesis general se ha desglosado en cuatro sub-hipótesis:

1. *El CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó en alguna medida a la consolidación de la paz en Haití.*

Las otras tres sub-hipótesis se refieren a las insuficiencias del CCI, comunes por cierto con otros PCNAs:

2. *Una apropiación muy limitada de los actores nacionales del proceso*
3. *Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI*
4. *Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del FMI y los esfuerzos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)*

Las **recomendaciones** finales propondrán, en base a los resultados de la investigación, algunas mejoras concretas y sustanciales al marco de reconstrucción post-conflicto que actualmente utilizan el Banco Mundial (BM), el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Unión Europea (UE).

Para el desarrollo de la investigación, se han utilizado las fuentes siguientes:

- (i) Revisión de literatura, con una atención especial al periodo post-conflicto y al caso haitiano.
- (ii) Búsqueda y análisis de información secundaria: Fuentes secundarias accesibles, como encuestas lideradas por el *Institut Haitien de Statistique et Informatique* (IHSI) (información 1986, 1999 y 2012), informaciones del Ministerio de Economía y Finanzas de Haití, del Fondo Monetario Internacional (FMI), Informes del PNUD Haití y resoluciones e Informes de Naciones Unidas.
- (iii) Recogida y análisis de información primaria, fundamentalmente con respecto al entorno de la crisis, el proceso de formulación y ejecución del CCI, la evolución del país en la década post-conflicto (período Julio 2004-Abril 2015) y la gestión económica de la crisis. Para ello se utilizaron entrevistas a personas relevantes, que el investigador ha realizado directamente. Dicha encuesta implicó la definición de un cuestionario dirigido a unas 50 personas, toda vez que el universo analizado rondaba las

200-250 personas. El capítulo 5 ofrece información detallada sobre el diseño y los resultados de la encuesta, que sirven de base a la validación de la hipótesis de la investigación.

1.3 EL CONTEXTO DE ANÁLISIS: UNA REVISIÓN DEL ESCENARIO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Cada conflicto es distinto, pero no todo son diferencias. *El arte de la guerra*, aún hoy lectura obligada en varias academias militares, es un buen ejemplo de estos puntos de coincidencia de las guerras a lo largo del tiempo. Escrito en el siglo VI a.c., la versión nipona data del siglo VII d.c. y la francesa del siglo XVIII, mientras la inglesa o la alemana hubieron de esperar hasta principios del siglo XX (Sun Tzu, 2009). Un largo y sinuoso camino en la difusión del conocimiento.

Aunque relativamente reciente, existe un vibrante debate en la literatura sobre las causas y los factores desencadenantes del conflicto, que en este capítulo vamos a revisar. Antes de adentrarnos en el análisis debemos detenernos en algunos aspectos que nos permitan caracterizar el fenómeno, tales como la definición del objeto de análisis (el conflicto armado), su intensidad, tendencias, cambios en el escenario de conflictos y fuentes de información disponibles. Una vez abordados estos puntos nos adentraremos en una revisión de la literatura existente sobre las causas de los conflictos armados, con atención particular a los ocurridos con posterioridad al fin de la guerra fría, es decir en el periodo 1989-2014.

1.3.1 Definición de conflicto y fuentes disponibles

Existen numerosas y diversas definiciones de conflictos en general, y de los conflictos armados en particular. Para los efectos de este capítulo, nos referiremos a la definición de conflicto armado utilizada por el *Uppsala Conflict Data Program (UCDP)*, una de las fuentes de mayor prestigio a escala internacional: “*An armed conflict is defined as a contested incompatibility that concerns government or territory or both, where the use of armed force between two parties results in at least 25 battle-related deaths in a calendar year. Of these two parties, at least one has to be the government of a state*” (Themner y Wallensteen, 2014, p.541). Dicha definición descarta otras formas de conflicto, como los sociales o los comerciales, entre otros².

² Estos conflictos armados, se diferencian de otros tipos de conflictos, como los sociales (PNUD, 2012-2013), que pueden convivir en el seno de un país (entre patronal y sindicatos, gobierno y ejército por el pago de nóminas, o derechos de los pueblos indígenas). Otros conflictos que quedarían excluidos de esta definición serían los conflictos comerciales o los conflictos fronterizos (si no se manifiestan de forma violenta).

Bajo esta misma definición, resulta necesario realizar algunas precisiones metodológicas (Themner y Wallenstein, 2014). Los conflictos³ se dividen por su ámbito de actuación en:

- (i) Conflicto armado interestatal, que ocurre entre dos o más estados.
- (ii) Conflicto armado interno internacionalizado, que ocurre entre el gobierno de un estado y grupos de oposición interna, con la intervención de otros estados a través de tropas.
- (iii) Conflicto armado interno, que ocurre entre el gobierno de un estado y grupos de oposición interna.

Asimismo, los conflictos pueden ser divididos por su intensidad en dos categorías:

-Conflicto armado menor: al menos 25 muertes originadas por combate en un año, pero menos de 1.000.

-Guerra: al menos 1.000 muertes originadas por combate en un año.

Por otra parte, cabe mencionar que el umbral de los mil muertos para la definición de la guerra es utilizado en varias bases de datos sobre conflictos y la mayoría de los análisis estadísticos, permitiendo cierto nivel de comparabilidad entre los diferentes trabajos de investigación. No obstante, los trabajos estadísticos en algunos casos adoptan un enfoque menos restrictivo, e incluyen todos los conflictos armados (y no sólo las guerras).

Es importante señalar que el análisis de conflictos a escala global se ha beneficiado del trabajo de recolección y codificación (crecientemente georreferenciado) del *Upssala Conflict Data program's and the Peace Research Institute Oslo's UCDP/PRIO Armed Conflict Data set* (1946-2013), así como el trabajo de análisis de académicos como Small and Singer, a partir del proyecto *Correlates of War* (que cubre el periodo 1816-2007)⁴. La primera de ellas es la que está más actualizada y, pese a que sólo incluye los conflictos posteriores a la II guerra mundial, sirve crecientemente de referencia en la doctrina.

Dichas bases de datos se enriquecen con otras que proporcionan información adicional sobre los actores implicados en dichos conflictos, tales como la base de datos *Minorities at Risk* (que actualmente registra 1.200 grupos) y el *Data on ethnic groups acces to central state power EPR-ET* (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013, p. 66).

³ En adelante, los términos “conflicto” y “conflicto armado” serán utilizados indistintamente bajo la definición de conflicto armado, salvo aclaración en sentido contrario. No obstante, cabe mencionar que sobre estas definiciones existen puntos de vista divergentes. Según algunos autores, el conflicto no es *per se* negativo, pues es “connatural al ser humano y, según como se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio. De acuerdo a esta posición, puede definirse el conflicto como una divergencia o incompatibilidad entre dos o más objetivos” (Grassa y Mateos, 2014, p.10-11).

⁴ La metodología de *Correlates of War*, más centrada en conflictos inter-estatales, ha sufrido a lo largo del tiempo cambios metodológicos importantes en su desarrollo (por ejemplo en el umbral de víctimas), Véase: Reid Sarkees, Meredith: http://cow.la.psu.edu/COW2%20Data/WarData_NEW/COW%20Website%20-%20Typology%20of%20war.pdf.

1.3.2 La evolución histórica de los conflictos: intensidad, tendencias y distribución geográfica

Los conflictos armados no son una realidad nueva. Bien al contrario, la historia viene marcada en buena medida por los enfrentamientos entre estados. Una investigación sobre los conflictos ocurridos entre 1816 y 1997, basada en información revisada de *Correlates of War* (Sarkees, Wayman y Singer, 2003), nos muestra que en dicho periodo acontecieron unos 187 conflictos armados interestatales con más de mil muertes por año (103 en el siglo XIX y 84 en el siglo XX). En ese mismo periodo hubo 214 conflictos internos con más de mil muertes por año (71 en el siglo XIX y 143 en el XX). Es decir, se constata un peso creciente de los conflictos armados internos con más de mil muertos al año. Asimismo, el artículo registra un número total de 53.233.981 víctimas de los conflictos armados en el periodo analizado.

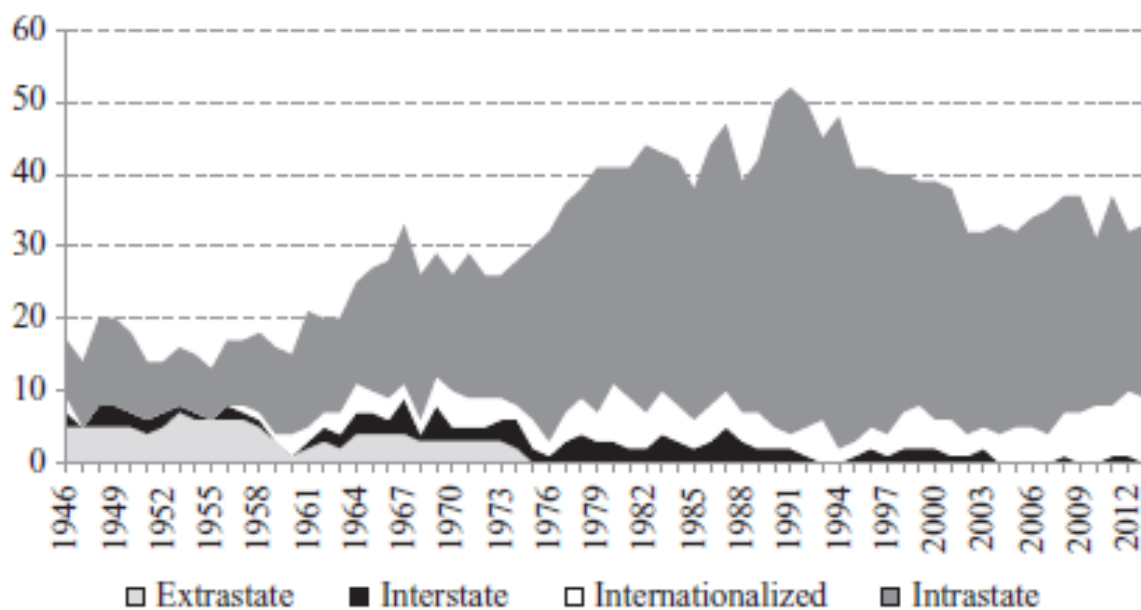
Este periodo de análisis es muy amplio para trazar conclusiones generales, más allá del peso reciente de los conflictos internos versus interestatales y la disminución de las guerras coloniales con el acceso de un gran número de países a la independencia. La pregunta de si el mundo actual es o no más seguro genera controversia en la doctrina (Sarkees, Wayman y Singer, 2003).

A partir de 1946⁵ (ya con datos del UCDP/PRIO), y hasta el 2013 han ocurrido 254 conflictos armados, 114 de los cuales han sido guerras. Dentro de ese total, 144 (de los cuales 47 han sido guerras), han acontecido después de 1989. Esto nos muestra que, en términos del número de conflictos armados acontecidos, el periodo de la posguerra fría ha sido ligeramente más conflictivo que el de la guerra fría, si bien como vemos en el grafico 1 la tendencia reciente es a la baja.

Fearon y Latin (2001) sostienen que la tasa anual de nuevas guerras civiles no ha cambiado significativamente desde la II guerra mundial (con la excepción del colapso de la Unión Soviética). No obstante, los autores matizan que las guerras sí son más difíciles de terminar (la duración media ha pasado de 2 años en 1947 a 15 en 1999), lo que se traduce en una acumulación de conflictos sin resolver a lo largo del tiempo.

⁵ En adelante, salvo referencia explícita, los datos y gráficos de la presente sección provienen de Themner, y Wallensteen (2014)

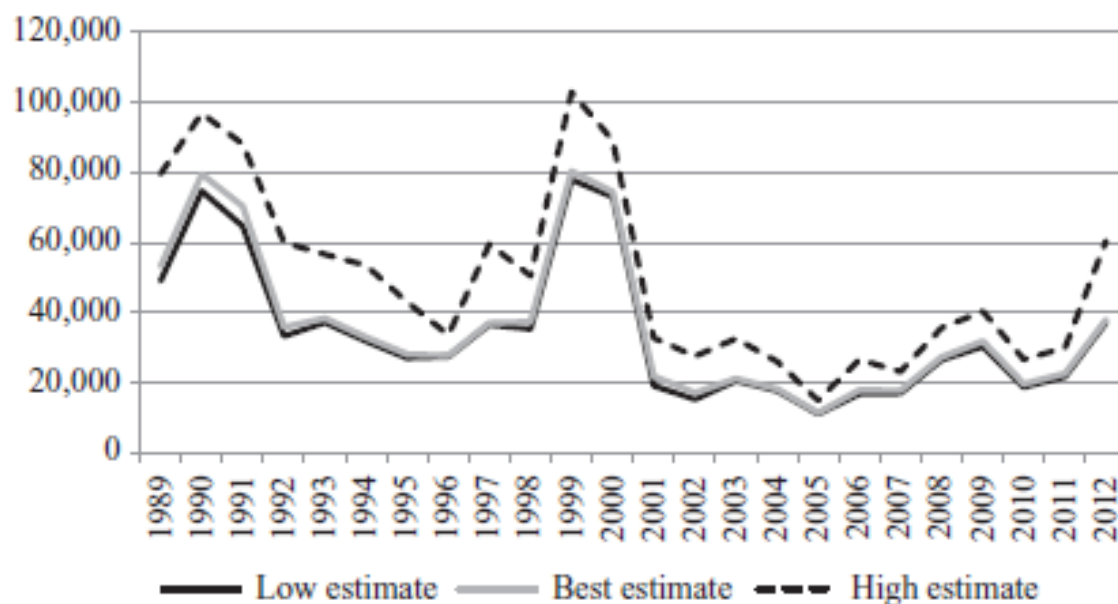
Gráfico 1: Número de conflictos armados por tipo, 1946-2013



Fuente: Themner y Wallensteen, 2014

Por otra parte, el número de víctimas tampoco parece haber aumentado desde el fin de la guerra fría, aunque las fuentes sobre el número de víctimas resultan extremadamente complejas (ver gráfico 2).

Grafico 2. Muertes originadas por los combates por tipo de estimación, 1989-2012



Fuente: Themner y Wallensteen, 2014. A partir de la base de datos UCDP Battle related Dataset. Nota: Las cifras para 2013 no han sido publicadas ante la imposibilidad de obtener datos fiables del conflicto en Siria.

En cuanto a la distribución geográfica, desde el fin de la guerra fría, como se aprecia en el Cuadro 1, Asia y África se muestran como las regiones más conflictivas (con un numero de conflictos superior a 10), seguidas de Oriente Medio, mientras Europa y América han reducido sustancialmente el número de conflictos (en el 2013, 1 y 2, respectivamente).

Cuadro 1: Conflictos armados por región 1989-2013

Región	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Europe	2	3	7	7	9	5	5	1	0	2	3	1	2	1	1	2	2	1	2	2	1	1	1	2	1
Middle East	4	7	8	7	7	6	6	7	4	3	3	3	3	2	3	3	5	5	4	4	5	5	6	5	4
Asia	15	21	15	18	15	18	16	18	20	16	15	19	15	12	15	15	16	16	14	15	15	12	13	10	13
África	12	13	17	14	11	15	10	12	14	17	16	15	16	15	11	10	7	10	12	13	13	10	15	13	13
Américas	9	6	5	4	3	4	4	3	2	2	2	1	2	2	2	3	2	2	3	3	3	3	2	2	2
All regions	42	50	52	50	45	48	41	41	40	40	39	39	38	32	32	33	32	34	35	37	37	31	37	32	33

Fuente: Themner y Wallensteen (2014)

En suma, se aprecia una **importancia creciente de los conflictos armados internos**, generalmente más largos, con una complejidad creciente. De hecho, en el 2013, los 33 conflictos registrados fueron internos, pero 9 de ellos (el 27%), fueron internacionalizados por la presencia de tropas extranjeras, lo que consolida una tendencia al alza en este rubro.

En suma todo esto nos muestra que, tras el aumento significativo de los conflictos en la posguerra fría (52 en 1991), se han reducido sensiblemente los niveles de conflictividad, regresando a niveles similares a los de los años 60 del siglo pasado (inferiores a 40 conflictos anuales en la pasada década).

En cuanto al número de víctimas, de acuerdo a la base de datos de la UCDP, también parece haber disminuido significativamente en el período de la post-guerra fría, pero dicha contabilización está sujeta a grandes dificultades metodológicas (véase Themner y Wallensteen, 2014) .

Si bien algunos autores sugieren que esto puede ser debido a una mejor intervención de la comunidad internacional y mejores prácticas de los gobiernos a escala nacional, dicha relación carece por el momento de evidencia científica sólida.

1.3.3 Cambios en el escenario de conflictos

Además de evaluar los datos disponibles sobre los conflictos, es preciso detenerse sobre algunos cambios acontecidos en sus causas y características, así como en sus consecuencias. En cuanto a las primeras (las causas), serán analizadas con detalle en la próxima sección. Los cambios en las características y en las consecuencias se abordan a continuación.

*La primera de las **características** es el ya señalado carácter interno de los conflictos* (los 33 conflictos registrados en 2013 fueron internos).

*Una segunda tendencia es la anarquía en la que se desarrolla buena parte de los conflictos*⁶. La existencia de un enfrentamiento entre dos ejércitos profesionales entrenados, remunerados y bien organizados es hoy más la excepción que la regla. Asistimos a una proliferación de los movimientos indisciplinados y con deficiente estructura jerárquica, como es el caso en la actualidad de buena parte de los 1.200 grupos armados de oposición en Siria (Themner y Wallensteen, 2014, p.544).

Por otra parte, los niveles de impunidad internacional con que dichos movimientos actúan han disminuido desde los años 90 gracias a casos emblemáticos, Tribunales *ad hoc* (para la ex Yugoslavia y Ruanda) o la creación de la Corte Penal Internacional. Dicho esto, aún hoy subsisten las violaciones reiteradas del derecho internacional humanitario (DIH), con bombardeos a la población civil, desplazamientos forzados, e incluso limpiezas étnicas y genocidios. Dicha anarquía no es ajena al debilitamiento de algunas estructuras estatales que ha permitido a estas guerrillas controlar partes importantes del territorio⁷.

En tercer lugar, tras el fin de la guerra fría asistimos a una mutación de los objetivos de algunos conflictos. En el pasado las organizaciones armadas, más o menos apoyadas internacionalmente, tenían un objetivo bélico definido (o declarado): un cambio político con fines ideológicos, sociales, étnicos o religiosos, que constituía su

⁶ Salvo indicación contraria, la sección dedicada a las consecuencias de los conflictos armados está basada en Ruiz (2000)

⁷ La guerrilla de Charles Taylor llegó a controlar hasta un 90% del territorio en Liberia. El LTTE controló (y administró) durante muchos años parte del territorio en Sri Lanka.

razón de ser. Tras la disolución de los bloques, el apoyo a numerosos movimientos armados disminuyó poniendo a éstos en una difícil disyuntiva: abandonar las armas o buscar vías alternativas de financiación.

Algo que explica que, en algunos casos, la lógica económica haya llegado a primar sobre la lógica política, llegando a orientar la dinámica bélica. Y así, si la estrategia recaudatoria se basa en el *pillaje* (Jean, 1996), la guerrilla aterroriza sistemáticamente a la población en las zonas bajo su control (Sendero Luminoso en Perú, RENAMO en Mozambique).

Si la guerra es financiada a partir del *control de recursos extraíbles*, plantea la necesidad de una guerra de posición, con el control de minas, explotaciones, plantaciones, carreteras, vías, puertos y aeropuertos. Ejemplos de este tipo de economías son países como Liberia, Sierra Leona y Angola (Rozes, 2001). Sobre este punto, estudios recientes analizan la diferencia entre tipos de recursos: *“A main distinction has been made between lootable and unlootable resources and how there are associated with separatist and no separatist conflicts... Lootable resources (such as alluvial gemstones, narcotic crops, timber or coltan) are generally associated with non-separatist insurgencies such as in Sierra Leone, Colombia or Afghanistan. They are easily exploitable and transportable by small groups of unskilled workers...Access to lootable resources may prolong conflict, as weaker parties can avoid “hurting stalemates” by generating finances necessary to continue hostilities... there is a greater risk that conflict will be lengthened by the consequent fragmentation and fragmentalisation of combatant groups, as internal discipline and cohesion are undermined by economic motives. Unlootable resources (such as kimberlite diamonds, deep-shaft minerals, oil and natural gas), by contrast are associated with separatist conflicts...mining and drilling can create local grievances due to environmental pollution and socio-cultural disruption... because they are technological and skill intensive... may be viewed by separatist movements as a viable economic base for an independent state, thus encouraging armed conflict”* (Ballentine y Nitsschke, 2005, p.5)⁸.

Si se opta por la captación de la *ayuda humanitaria* como vía de financiación, el control de los puntos de entrada y distribución resulta cardinal, y puede completarse con la imposición de gravámenes a la población beneficiaria.

Otra alternativa es el financiamiento por las *diásporas* (como la red de la que disponía la guerrilla srilankesa del LTTE), que será tratado más adelante. Sobre este punto también caben diferencias, por ejemplo si se trata de diásporas que son una minoría en el país que residen (los haitianos en Estados Unidos o Canadá), o en el caso del apoyo que las minorías rusas (en Ucrania y Georgia) que pueden recibir de un país como Rusia, por ejemplo (Cederman, Gleditsch y Buhaug, 2013).

Algunas guerrillas han combinado hábilmente varias estrategias creando una economía autónoma, gracias a un cierto nivel de intercambios con el exterior. El éxito económico de la *Taylorland*, en Liberia o el modelo sin recursos naturales del LTTE en Sri Lanka (Palmer, 2005), son una buena muestra de ello.

⁸ El documento hace también una interesante revisión de literatura con respecto a las economías de guerra.

Quizás la manifestación más grave de este fenómeno es la producción y comercialización de drogas -y su conexión con redes mafiosas internacionales- en países como Afganistán, Pakistán, Colombia, Senegal o las repúblicas caucásicas⁹.

No hay que ignorar, por tanto, que las guerras no sólo generan víctimas sino beneficiarios. Los beneficios económicos disponibles para las partes en combate pueden reducir sus incentivos de buscar la paz (Ballentine y Nitsschke, 2005, p.19). Identificar los intereses de estos grupos es crucial a la hora de orientar adecuadamente la actuación internacional.

Las **consecuencias** de los conflictos varían sensiblemente en función de su ámbito— nacional o regional- y las características de la economía afectada. En cualquier caso, los costes para la población afectada parecen haberse incrementado en los 90, a causa de la incorporación de la población civil a la lógica bélica. Si a principios de siglo los civiles apenas representaban un 10% de las bajas del conflicto, actualmente se han convertido en su víctima principal (que fuentes de Naciones Unidas señalan entre el 75% y el 90% del total). El genocidio ruandés (entre 500.000 y 800.000 muertos) constituye probablemente su máximo exponente. Es interesante señalar, no obstante, que dichas cifras no están exentas de controversia y son varios los análisis que, sin minimizar el impacto en la población civil de los conflictos, las cuestionan abiertamente (Roberts, 2010).

En el ámbito económico, el conflicto armado afecta negativamente al PIB, aumenta la dependencia de las importaciones y reduce los niveles de ahorro e inversión (Fitzgerald, 1997). Como consecuencia, los niveles de bienestar de la población se ven gravemente dañados. Estos efectos suelen ser menores en un conflicto localizado regionalmente (el caso del IRA en el Reino Unido o ETA en España), que en el de Somalia, donde ha originado la desintegración del estado y de los derechos humanos de sus habitantes. Un estudio de Collier (1999) estimaba que una guerra civil supone una reducción media del 2.2% en la tasa de crecimiento anual. Lo que significa que, en algunos casos, las consecuencias más graves a medio y largo plazo pueden derivarse del colapso económico¹⁰. No en vano son los países con menor IDH los más afectados por la conflictividad e inestabilidad política, describiendo un círculo vicioso de la violencia.

Asimismo, estas crisis tienen a medio plazo un impacto considerable en los países del entorno que ven dañado un socio comercial y sufren los efectos de los éxodos y la desestabilización política derivada (*contagion and spillover effects*). El conflicto armado en Mozambique, por ejemplo, además de provocar la muerte de más de medio millón de niños y una pérdida económica de 15.000 millones de dólares -cuatro veces el PNB de 1988- supuso una pérdida sustancial en el PIB de Malawi, Zimbabwe, Zambia y Tanzania (Saferworld, 1995).

A estos costes para la población afectada y los países vecinos hay que añadir los gastos de intervención de la comunidad internacional en situaciones de crisis. En la posguerra fría, la inestabilidad internacional ha originado una expansión del número de refugiados y desplazados y del gasto de los donantes en ayuda humanitaria, entre otros factores. Una

⁹ Para un análisis del conflicto en Chechenia, ver Ríos (1996)

¹⁰ Junto a las consecuencias económicas y humanas, hay que mencionar las repercusiones en el medio ambiente -como la explosión de los pozos petrolíferos en Irak o Colombia, o incluso la deforestación en los campos de refugiados- así como el trágico legado de las minas antipersonales o bombas de racimo en los escenarios de conflicto.

aproximación novedosa es la del *Institute of Economics and Peace* (2014b), donde se estiman de manera sistemática los costes económicos de la violencia (no sólo de los conflictos armados).

Estos cambios en el escenario de los conflictos tienen una enorme importancia en términos de políticas públicas y obligan a una mayor comprensión de cada uno de los actores, dinámicas e intereses detrás de cada conflicto.

1.4 LA ETIOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS: UNA REVISIÓN DE LITERATURA

¿Por qué se producen las guerras? ¿Qué explica su estallido? ¿La barbarie, el odio o un análisis coste-beneficio de las oportunidades que generan? ¿Quién las activa, como se desencadenan? ¿Cuáles son los incentivos grupales o individuales de los conflictos? ¿Es cada caso único o es posible extrapolar algunos factores de riesgo de manera general? Como señala Smith (2004), la guerra es posible en la medida en que las armas estén disponibles para la lucha y haya una controversia entre dos o más partes. Lo que hace la guerra probable, es una cuestión mucho más complicada (Géré, 2002).

Con el recrudecimiento inesperado de los conflictos armados tras el fin de la guerra fría, la investigación ha hecho grandes progresos en el análisis de las **causas de los conflictos armados**. Esto es particularmente cierto para los conflictos internos, ya que con anterioridad a 1990 la investigación estaba focalizada en el estudio de los conflictos interestatales, con contadas excepciones. Tales avances se refieren primero a una masa crítica de estudios de casos y a interesantes análisis comparados¹¹ (que tratan de extrapolar tendencias y procesos causales). Y más tarde, desde la publicación del influyente y controvertido artículo de Collier y Hoeffler (2004): “*greed and grievance in civil war*”, al plano de los estudios cuantitativos a escala global. El aporte de Collier et alia (y de autores como Fearon) al debate es básico al menos en tres dimensiones:

- (i) el aporte cuantitativo en el análisis de la conflictividad y sus determinantes globales
- (ii) la visualización de las causas económicas de los conflictos, más vinculada a teorías de desarrollo
- (iii) la reflexión sobre opciones de políticas de reconstrucción diferentes, que trascienden una visión política o étnica del reparto del poder político (“*power sharing*”).

No obstante, su propio trabajo posterior con nueva información estadística, así como algunos esfuerzos investigadores recientes, han matizado y corregido alguno de sus polémicos hallazgos. Algo menos estudiada, por otra parte, es la situación durante e incluso después del conflicto.

Como señalábamos al principio, la problemática analizada trasciende los modelos de la teoría económica y es preciso incluir en los análisis numerosos aspectos de índole

¹¹ Véase Gurr (1994) o Homer Dixon (1996).

política, institucional, ambiental, cultural e incluso emocional. Un ejemplo de esto último en el conflicto de Sri Lanka era el perfil del líder Tamil, Velupillai Prabhakarn: *“His only religion, if it could be called thus, was Tamil nationalism”* (Swamy, 2004, p.xiii).

En todo caso, existen numerosos modos de clasificar los conflictos por sus causas, que en general diferencian entre un nivel estructural y otro más operativo (PNUD, 2003). En su popular clasificación de las causas de los conflictos, Smith (2004.p.119), a partir de un trabajo previo de Dessler (1994), diferencia cuatro tipos de causas:

*“**Background** causes are fundamental lines of political, social, economic, or national cleavage ...found at the level of the group, rather than the individual. “These may be constituted by the exclusion of some groups from power, by the systematic favouring of others, or by regional economic differences. What is seen here, in short, are the basic elements of social and political structure. To explore them is to explore the background causes and underlying conditions of conflict.*

- **Mobilisation** strategy... consists of both the objectives of key political actors and (this is my variation on Dessler’s theme) the way in which they go about trying to fulfil their objectives. In other words, when we analyse mobilisation strategy, we are considering the full range of political behaviour – both how issues are conceptualised, and how they are presented. Therefore, we are looking at the causes for which people fight and considering how they understand their cause.

- **Triggers** are the factors that affect the timing of the onset of armed conflict; referring to these can help explain not why a conflict started at all, but why it started then. They are often events or actions undertaken by significant actors, which narrow the choices of the players, making peaceful approaches less, and violent options more, attractive.

- **Catalysts** are factors that affect the intensity and duration of the conflict; they may be internal, such as the military balance between the opposing sides, or external, such as UN intervention. These may include tactics (whether insurgents avoid attacking civilian areas, for example), or natural phenomena such as the terrain, the seasons and the weather. They may be material factors, such as the availability of arms, or even less concrete but no less important factors like cultural views on how war should be fought”.

Como señala el propio Smith (2004), un problema en la literatura de conflictos es la fijación sobre cuál es (o no) la causa más importante de los conflictos armados. En opinión del autor, el análisis no debe centrarse en definir cuál es la causa más importante, sino cómo interactúan entre ellas.

Nuestro análisis se centrará en los dos primeros aspectos, estructurales (*“Background”*) y relativos a la movilización (*“Mobilisation”*), con el fin de alimentar una visión a la vez estructural y práctica. El análisis de los disparadores (*“triggers”*) está menos estudiado y obviamente es más casuístico, por lo que no será analizado en este capítulo. Finalmente, la categorización de los aspectos catalizadores (*“catalysts”*), será incorporada en uno u otro análisis (causas estructurales y movilización), según proceda.

Cabe comentar el papel específico de la comunidad internacional, o de los factores exógenos al conflicto. Si bien el papel de la comunidad internacional se estudiará con detalle en el capítulo 2, analizaremos bajo las dos categorías comentadas los factores del mismo vinculados inmediatamente con las causas de los conflictos.

1.4.1 Causas estructurales

Es importante señalar que recientemente ha habido un avance significativo en tan espinosa materia, impulsado no sólo por nuevas técnicas estadísticas sino por la creación y/o actualización de nuevas bases de datos. Dichas innovaciones aportan luz al complejo ejercicio del análisis de la conflictividad. Más allá de algunos hallazgos contradictorios puntuales, los aportes teóricos difieren más en la interpretación de los resultados que en el resultado estadístico de los mismos.

No en vano las causas estructurales constituyen el telón de fondo de los conflictos actuales. Hemos dividido su análisis en tres secciones:

- A. causas socioeconómicas,
- B. causas históricas, políticas, étnicas y culturales
- C. causas ambientales.

A partir de la evidencia, todas ellas serán categorizadas como hipótesis generales (H) de la investigación en la materia.

a. Factores socioeconómicos

En cuanto al análisis de las causas económicas, Smith (2004) señala que emergen como los más importantes factores explicativos. Cabe destacar el trabajo de Collier con diferentes autores desde finales de los 90. Su investigación cuestiona abiertamente la visión de los móviles políticos y, tras ilustrar y probar algunas causas económicas, se adentra en una explicación más racional e instrumental de la guerra, muy alejada de los agravios (o “grievances”) políticos declarados: *“la guerra civil se estudia sobre todo en departamentos de ciencias políticas, donde, como es natural, se le atribuyen móviles políticos”* (Collier, 2009, p.178).

Hay al menos tres variables estructurales que parecen ampliamente probadas y poco cuestionadas en la literatura reciente (particularmente las dos primeras).

H1. Cuanto más alto es el ingreso per cápita, más bajo es el riesgo de guerra civil. Este resultado, es estadísticamente “very powerful” (Collier y Hoeffler, 1998, p.568). En definitiva, actualmente, la guerra un fenómeno prioritariamente de países de ingreso bajo, aunque no faltan ejemplos de países con mayores nivel de renta (Siria e Irak, por ejemplo). Un resultado similar se encuentra en Fearon and Laitin (2001, p.18).

H2. La tasa de crecimiento reduce el riesgo de conflicto (Collier y Hoeffler, 2004). Este resultado es importante, porque muestra que no es sólo el nivel de desarrollo económico sino la evolución económica la que determina el riesgo de conflicto, al alterar los incentivos colectivos e individuales para el mismo.

La influencia de H1 y H2 además, puede responder a otras explicaciones. Sin duda alguna, como señala Collier, una evolución negativa de ambos factores disminuye *los costes de la rebelión* (un estado más débil, con un ejército frágil y legitimidad discutible), y los rebeldes pueden enfrentar un estado débil con un coste más bajo y mayores probabilidades de éxito. Asimismo, en un contexto de escasas (o nulas) oportunidades económicas, los incentivos individuales para la movilización (en particular de los jóvenes) son más elevados. No obstante, otros autores, como Fearon (2001) con datos ligeramente diferentes coinciden en la H1, pero con una interpretación más centrada en la debilidad estatal.

H3. *La disponibilidad de materias primas aumenta el riesgo de conflicto.* De hecho, Collier y Hoeffler (2004, p. 580), señalan que “*el efecto de exportación de materias primas es significativo y considerable. El punto de mayor riesgo se sitúa en el 33% del PIB, con un riesgo de guerra civil del 22%, frente a un país que sin ese tipo de exportaciones tiene un riesgo de solo el 1%*”. Sobre este punto caben numerosas matizaciones, muchas de ellas contrastadas con la práctica de los estudios de caso. Stewart (2008) plantea que la presencia de recursos naturales puede ser una causa significativa de conflictos separatistas, al igual que de conflictos locales, con frecuencia a través del impacto que tienen en desigualdades horizontales. Pero igualmente cierto, y acorde con las conclusiones del análisis, es que algunos países de enorme producción petrolera (como los países de la península arábiga) han vivido por décadas ajenos a situaciones de conflictividad. La complejidad estadística del análisis, ha dificultado la producción de evidencias¹², aunque parece difícil ignorar que las materias primas constituyen una variable relevante en la financiación (y duración) de las rebeliones.

¿Y la desigualdad? Es importante mencionar que en los estudios realizados hasta la fecha, la *desigualdad individual* (generalmente medida en términos de ingreso a través del coeficiente de Gini), no aparece como una causa estructural de conflicto. Este resultado deja relativamente en entredicho teorías de algunos autores en la materia¹³, aunque no las invalida. Si bien dicho hallazgo puede ser resultado de limitaciones metodológicas, lo cierto es que no hay evidencias estadísticas hasta la fecha de que la desigualdad individual de ingreso tenga efecto sobre el riesgo de conflictos.

Sin embargo, la *desigualdad horizontal* (al menos la económica), parece tener mayores evidencias como factor de riesgo de conflicto. La desigualdad horizontal es definida como “*inequalities in economic, social or political dimensions or cultural status between culturally defined groups*” (Stewart, 2008, p. xv). Se la denomina horizontal con el fin de distinguirla de la desigualdad entre individuos, a las que el autor se refiere como desigualdades verticales (Stewart, 2008). Esta visión se construye sobre visiones históricas, como la de “*relative deprivation*” de Gurr.

En esta línea de trabajo desde los 90 ha hecho una gran aportación sobre el plano casuístico Stewart (1998 y 2008), parcialmente recuperada por varios Informes de Desarrollo Humano del PNUD y el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial

¹² Una de ellas es la analizada por Besley y Persson, que sugiere que un aumento del precio de las materias primas aumenta el riesgo de conflicto, pero si la democracia es sólida, el riesgo no empeora (citado en Collier, 2009, p.170). Fearon y Laitin (2001, p.24) ponen en tela de juicio este hallazgo vinculado a los vínculos entre materias primas y conflicto: “*We find little to support to it in our data*”.

¹³ Para una revisión de la literatura sobre desigualdad y conflicto, véase (Cederman, , Gleditsch y Buhaug, 2013)

de 2011. Asimismo se han hecho aportaciones relevantes vinculadas al etnonacionalismo. En particular, a partir de la nueva información del *Data on ethnic groups acces to central state power*, (Cederman, Gleditsch y Buhaug, 2013) parece haberse confirmado una cuarta hipótesis:

*H4. Los países donde los grupos más desfavorecidos están muy por debajo de la media nacional tienen mayor probabilidad de sufrir un conflicto que otros más equitativos.*¹⁴ Dicha conclusión, elaborada a partir de un innovador estudio (que reconstruye información a nivel subnacional para favorecer análisis de grupos) es importante, porque abona la teoría de que un desarrollo económico inclusivo es clave en la fase de post conflicto. Este hallazgo es de algún modo coincidente con el de Stewart (2008), que apunta a que la probabilidad de la ocurrencia de un conflicto crece donde las desigualdades socioeconómicas son mayores.

Hasta ahora nos hemos centrado en variables fundamentalmente internas, si bien influenciadas por el contexto internacional. A continuación abordamos brevemente dos variables externas puntuales, pero sumamente importantes: el rol de la diáspora y el papel de la ayuda internacional. Ambas son claves en la posible financiación de los conflictos, ya sea de forma directa o indirecta.

El importante rol de las diásporas en los conflictos (Somalia, Sri Lanka, por mencionar dos ejemplos), será analizado en la sección de movilización de los actores. Baste aquí decir que las diásporas no parecen influenciar significativamente de manera general la primera explosión del conflicto, pero sí el riesgo de recurrencia y la dinámica interna del mismo.

En cuanto a la segunda, el rol de la ayuda internacional, sólo analizaremos aquí una faceta, los shocks externos, pues el resto será analizado en el Capítulo 2. Si bien la ayuda internacional en general no parece clave como factor de riesgo de conflicto (Collier and Hoeffler, 2002), un resultado reciente invita a la reflexión:

H5. “The results show that negative aid shocks significantly increase the probability of armed conflict onset” (Nielsen y Findley, 2011). Curiosamente, no ocurre lo inverso con los shocks positivos, algo para lo que los autores buscan posibles explicaciones.

Cabe no obstante mencionar que el impacto de las políticas económicas neoliberales de ajuste estructural, que ha sido analizado críticamente por algunos autores como Chossudovsky (1996), no parece ser un factor que *per se* exacerbe sistemáticamente el conflicto (Lund, 2009, p.300).

En suma, las causas económicas son sin duda causas estructurales del conflicto. Más allá de los trabajos estadísticos, existe una amplia evidencia del análisis de casos, que ilustra la importancia de los factores económicos, al menos con posterioridad a la guerra fría. Las sociedades económicamente prósperas tienen menos riesgo de recaer en el conflicto.

¹⁴ Es importante señalar, que, habida cuenta de las limitaciones estadísticas del análisis (centrado en el periodo de las posguerra fría), los autores consideran que el efecto de la desigualdad está más bien infraestimado en este estudio. La cita original en inglés del hallazgo es: “Countries where the least wealthy groups fall far below the national average are more likely to experience conflict than those that are more equal”, en (Cederman Gleditsch y Buhaug, 2013, p. 206).

En cuanto a las implicaciones de unas u otras políticas en situaciones post-conflicto, la principal sería que el desarrollo económico promueve la paz. Este hecho es importante, pues desdibuja algunos enfoques estrictos de *consolidación de la paz*, que llaman a centrarse exclusivamente en los temas claves de la agenda política (por ejemplo, los puntos de un acuerdo de paz), desdibujando la importancia de los aspectos económicos. El desarrollo económico fortalece el estado (disminuyendo *a priori* las posibilidades de rebelión), disminuye los incentivos individuales para participar en un conflicto (sin eliminarlos) y ofrece oportunidades para reducir los incentivos de grupos si se reduce de forma sostenida la desigualdad horizontal. Esta visión es también clave para las políticas económicas post-conflicto, pues determinados Instituciones Financieras Internacionales (IFI) todavía utilizan prácticas poco sensibles al conflicto, que serán analizadas con posterioridad.

La H4 apunta a la necesidad de un desarrollo incluyente, y con medidas dirigidas a atacar los motivos (reales o declarados) del conflicto y consolidar la paz generando incentivos colectivos e individuales (políticas de igualdad horizontal y creación de empleo) para mantenerla. No en vano parece probado que si bien un país que ha experimentado una guerra tiene muchas más posibilidades de tener otra, dicho riesgo “*se reduce paulatinamente con el paso del tiempo*” (Collier, 2009, p. 172). Es decir, cada año que pasa la paz se consolida. Por último, parece evidente que las reducciones de la ayuda deben ser coordinadas e implementadas de manera paulatina, pues implican riesgos serios para la estabilidad de los países receptores.

Finalmente, sobre el aporte de Collier al debate entre *codicia y agravio*, nos remitimos a la próxima sección sobre la movilización, pues el propio enfoque de Collier ha pasado de estudiar el por qué se produce una rebelión, a centrarse en cómo acontece (Collier, 2009, p.176).

Lo que sí parece probado es que, económicamente hablando, financiar rebeliones o golpes de estado genera más inestabilidad de los países a medio y largo plazo, además de ser ética y jurídicamente reprobable.

b. Causas históricas, políticas, étnicas y culturales

Como se ha visto en la sección anterior, la mayoría de las causas están intrínsecamente relacionadas. Así algunos autores, como Fearon, and Laitin (2001) concuerdan con Collier pero sugieren que alguna de las causas económicas señaladas, son en realidad, “*proxies*” de la debilidad del estado. ¿Son los países con mejor gobernabilidad aquellos con menor propensión al conflicto? ¿Son las democracias menos peligrosas? ¿Son las elecciones la solución simple a los problemas de legitimidad? ¿Constituye un acuerdo de paz una garantía para su consolidación?

Veamos en primer lugar los *factores históricos y geográficos*. La importancia de dichos factores es obviamente difícil de cuantificar, y ha sido bien documentada en buena parte de los estudios de caso. Los factores históricos influyen las variables estructurales analizadas, y muchas otras. Desde los aspectos de desigualdad política o económica, la estructura productiva o las tensiones étnicas, a las definiciones fronterizas coloniales o el alineamiento con uno de los bloques durante la guerra fría, pasando por el rol de los militares en el país, los factores históricos cuentan obviamente en el análisis riguroso de cada uno de los conflictos. De algún modo, constituyen su punto de partida. Como Arowobusoye (2005, p.4) señala: “*Numerous countries in Africa are faced with the onerous task of nation building. Little*

significance is given to this cause, except by Africanists". En una región con más de 2.000 grupos étnicos, semejante afirmación es difícil de ignorar.

No obstante, muchos de estos factores no han podido ser probados estadísticamente hasta la fecha (la influencia directa de la colonización, por ejemplo). *"Ni el periodo transcurrido desde la independencia, ni cual fuera la potencia colonial de turno parecen tener importancia. Tampoco pretendo exagerar: está claro que la descolonización portuguesa fue un desastre: países como Angola, Mozambique o Timor Oriental cayeron en la guerra civil. Pero el imperio portugués era relativamente pequeño, y ni el británico ni el francés, los dos principales, muestran ninguna pauta reconocible"* (Collier, 2009, p.170).

Por otra parte, hay algunos aspectos *geográficos* que vale la pena tomar en consideración:

1. África, Asia y Oriente Medio son objetivamente las regiones de mayor conflictividad.
2. Parece haber un riesgo mayor de conflicto cuando lo padecen los países vecinos (efecto contagio), entre otros factores por la disponibilidad de armas, el entrenamiento y la dificultad de controlar fronteras porosas (como las de los Grandes Lagos, por ejemplo).
3. De uno u otro modo, la fuerza militar francesa ha disminuido el riesgo de conflicto en las antiguas colonias francesas (versus otras excolonias), en particular antes de 1990 (Fearon And Laitin, 2001. p. 22)

Puede haber igualmente dinámicas regionales que aticen el fuego de los conflictos, como fue el caso del desmembramiento de la ex Unión soviética tras el fin de la guerra fría (que disparó el número de conflictos a principios de los 90), o el fenómeno infelizmente catalogado como la "primavera árabe", que acabó generando (o influyendo en) varios conflictos en la región de diferente magnitud (Siria, Libia, Irak, Mali, Yemen) y cambios de gobierno y seria inestabilidad en varios otros países (los más relevantes en Túnez o Egipto).

En todo caso, en base a la investigación reciente, parece ampliamente probado que en términos históricos:

H6. Los países que han registrado un conflicto experimentan una probabilidad mucho mayor de recaer en otro, sobre todo en los 10 primeros años post-conflicto¹⁵. No obstante, dicho riesgo disminuye con el paso de los años. Curiosamente, una relación parecida ocurre con los golpes de estado, que se autoalimentan (Collier, 2009, p.194).

Esto se puede explicar por el hecho de que los conflictos fragilizan enormemente las estructuras del estado, la producción económica, generan nuevos "agravios" y fomentan una cultura de la violencia (por no mencionar aspectos más turbios como el florecimiento de las economías ilegales o la disponibilidad de armas).

¹⁵ Un ejemplo de conflicto recurrente es Afganistán, considerado en 1996 una crisis olvidada (Rubin, 1996) y que luego acaparó todos los focos internacionales con la intervención tras el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York, véase Foreign Affairs (2011).

El trabajo de Collier (2009, p.203), le lleva a una conclusión de un modo u otro relacionada:

H7. Los golpes de estado aumentan sensiblemente el riesgo de guerra civil.

Es probable que la explicación radique en el hecho de que la ruptura del orden constitucional, el desorden económico posterior, la corrupción y discriminación en el uso de los recursos y el previsible aumento del gasto militar generen, en presencia de otros factores estructurales, un caldo de cultivo ideal para el estallido del conflicto.

Pero más allá del innegable (y difícilmente medible) peso de la historia o la geografía en las causas estructurales, ¿Cuál es el peso real de los **factores políticos**? Como señala el propio Smith *"in addition to longer-term structural explanations, we need also to consider politics. The great Prussian military philosopher Clausewitz ... defined war as 'an act of force compel our enemy to do our will' and 'the continuation of politics by other means' (Smith, 2004, p.8).*

Lamentablemente, el resultado de la investigación a este respecto es mucho más ambiguo. Sin duda, la política es complicada, y su tratamiento estadístico, una aventura incierta. Uno de los elementos clave es por tanto la información, disponible en índices internacionales (como el Polity V¹⁶), de índole fundamentalmente cualitativa. No obstante, cabe citar numerosos argumentos y hallazgos, que arrojan luz sobre el porqué de los conflictos.

Fearon, entre otros, es uno de los principales defensores del concepto de debilidad estatal como motor de conflicto:

H8. A estados e instituciones más débiles, mayores oportunidades del conflicto (Fearon y Laitin, 2001),

Un estado débil aumenta las posibilidades de éxito de una rebelión, al reducir la capacidad coercitiva del estado (Mali, Haití o República Centroafricana son algunos ejemplos). Este resultado es obviamente consistente con varias de las causas económicas anteriormente mencionadas, como el nivel de ingreso.

Ahora bien, si algunos países con un estado "fuerte" han demostrado una notable capacidad de mantener un sistema político basado en el poder coercitivo y la represión (a veces sin la menor legitimidad y respeto de los derechos humanos), este factor es un arma de doble filo, pues también puede aumentar el riesgo de violencia política y aumentar la capacidad de los grupos de movilizarse.

¿Pero y que ocurre con la **democracia**? Bajo el paradigma de la posguerra fría, la democracia traería mayores niveles de legitimidad, transparencia y responsabilidad, que permitirían dar pasos importantes en aras del desarrollo económico inclusivo y de la paz.

La primera observación a este respecto se refiere a los conflictos entre estados, ya que:

¹⁶ "The *"Polity Score"* captures this regime authority spectrum on a 21-point scale ranging from -10 (hereditary monarchy) to +10 (consolidated democracy). The Polity scores can also be converted into regime categories in a suggested three part categorization of "autocracies" (-10 to -6), "anocracies" (-5 to +5 and three special values: -66, -77 and -88), and "democracies" (+6 to +10)" Véase <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

H9. *Los estados democráticos casi nunca van a la guerra*. Este hallazgo, que de algún modo ya fue esbozado teóricamente por Kant en su *Perpetual peace*, es “lo más parecido que hay a una ley empírica en las relaciones internacionales”. (Levy (1989) citado en Smith, 2004, p.6). El autor reconfirma este hecho al señalar que “*the empirical assertion, however, is widely accepted*” Smith (2004, p.6).

No obstante, parece haber un consenso en la literatura con respecto al hecho de que la democracia *per se* no reduce el riesgo de conflicto si tomamos el nivel de ingreso en cuenta (Hegre y Nygard, 2015, p.990), siendo la gran mayoría del espectro analizado conflictos internos. En ello también coinciden Collier (2009) y Fearon and Laitin (2001), entre otros. No obstante, dichos estudios se refieren a las democracias en países pobres, mientras, como señalan, en las “sociedades de renta alta lo peligroso es la dictadura”(Collier, 2009, p.175).

Algunos estudios apuntan incluso a que algunas democracias sufren conflictos más largos que otros regímenes, aunque éste es un tema que requerirá mayor investigación, pues como sugieren Hegre y Nygard (2015), la mayoría de las no-autocracias, que supuestamente experimentan mayor riesgo de la recurrencia del conflicto que las *autocracias*, son, de hecho, *semi-democracias*. También Stewart (2008) apunta a que los gobiernos inclusivos (o de reparto del poder) tienden a reducir el riesgo del conflicto. Por tanto, el problema podría ser una cantidad insuficiente de democratización más que un exceso de la misma.

Dicho argumento coincide con el hecho de que asimilar procesos electorales democráticos en países pobres, con bajos niveles de gobernabilidad, a democracias *stricto sensu* (con las instituciones políticas formales y estado de derecho), puede ser un error. El esfuerzo de gobernabilidad post-conflicto trasciende ampliamente los avatares del proceso electoral.

En todo caso, parece que hay abundante literatura sobre el hecho de que las democracias o semi-democracias pueden ser peligrosas en países pobres y en situaciones de transición post-conflicto, con estados débiles y carentes del “*nation building*” anteriormente mencionado. Esta hipótesis ya fue avanzada por un amplio estudio de Gurr (1994). En su documentado estudio sobre las minorías concluye que, al menos a corto y medio plazo, la debilidad de los procesos de transición parece aumentar la vulnerabilidad de los gobiernos ante la amenaza de conflictos y con ella los incentivos para los grupos de oposición. La evolución de la ex-Unión Soviética es tal vez el máximo exponente de esta tesis (Ruiz, 2000), a la que ahora cabría sumar los complejíssimos procesos de transición derivados de la denominada “primavera árabe”. Las transiciones pueden ser peligrosas.

No parece descabellado argumentar que la debilidad estatal en contextos de transición e inestabilidad política (años de retraso en los pagos al ejército, por ejemplo), hace al gobierno más batible. Como señala Gurr “*government sustain and create the conditions for conflict at every step in the model. Government imposed inequalities are a major source of grievances; repressive policies increase anger and resistance; denial of the right to use conventional politics and protest pushes activists underground and spawns terrorist and revolutionary resistance*” (Gurr, 2011). No obstante, resulta muy difícil hacer un análisis estadístico de variables como la represión, por ejemplo.

Por todas las controversias y hallazgos anteriormente mencionados, la siguiente hipótesis es menos concluyente:

H10. Los países pobres en situaciones de democracia formal/semi-democracia hacen frente a riesgos de conflicto al menos tan importantes como los de las dictaduras.

Además del ya mencionado estudio de Fearon and Laitin, algunos autores sugieren que factores como la corrupción pueden agravar el riesgo de conflicto¹⁷. No hay que ignorar que en los países de bajo desarrollo humano buena parte de las *oportunidades de negocio se dirimen en las cercanías del poder político* (monopolios, concesiones petrolíferas o mineras, cuotas de importación, gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo, compras públicas). Situaciones donde la corrupción aparece con frecuencia asociada a una desviación étnico-nacionalista de los recursos. En estas circunstancias, el *coste de oportunidad* para aquellos grupos que se encuentren marginados del poder político-económico es bajo. Aunque algunos estudios han profundizado en esta cuestión, resulta muy complejo progresar en el análisis independiente de variables de gobernabilidad.

Pero analicemos más en detalle una visión más amplia y sin duda ambiciosa de la gobernabilidad.

De forma más integral Hegre y Nygard (2015), señalan que el concepto de buena gobernabilidad (y no exclusivamente centrado en instituciones democráticas formales, constituidas mediante elecciones), es más pertinente a la hora de analizar el “*deprivation-based conflict*”. Su análisis profundiza en aspectos de gobernabilidad calificada por el autor de “informal”, tales como la corrupción, las políticas económicas o la calidad burocrática (entendida como la capacidad del estado de implementar políticas públicas). Sobre algunos de estos aspectos existe aún poca literatura.

El análisis de Hegre y Nygard (2015) construye un índice combinado de gobernabilidad, a partir de siete sub-índices internacionales: terror político - represión, exclusión étnica, estado de derecho, corrupción, intervención de los militares en la política, calidad burocrática y políticas económicas, concluyendo que:

- (i) Ninguno de los indicadores de buena gobernabilidad reduce el riesgo de explosión del conflicto, pero
- (ii) Todos ellos afectan a la velocidad a la que disminuye el riesgo de recurrencia del conflicto (Hegre y Nygard ,2015). El riesgo de un nuevo conflicto en países con buena gobernabilidad cae rápidamente una vez que el conflicto se ha terminado. En países caracterizados por mala gobernabilidad, este proceso es mucho más lento.

Este análisis también desagrega instituciones democráticas formales y aspectos menos formales del desarrollo. Los resultados al respecto no son tan concluyentes, e indican que es preciso avanzar paralelamente en ambas dimensiones, aunque los autores apuntan a que los aspectos “informales” pueden ser más importantes que los aspectos “formales”.

H11. La buena gobernabilidad disminuye la probabilidad de recurrencia del conflicto.

¹⁷ Este es el argumento de Fjelde (2009) , citado en Hegre y Nygard, (2015, p.989), .

Otro aspecto clave de las causas de los conflictos son las variables étnicas, nacionales o religiosas. Dichas variables serán abordadas en el siguiente capítulo desde una perspectiva etno-política, habida cuenta de su rol crucial en la movilización de los actores en conflicto. Algunos estudios sobre el tema étnico han dado resultados diferentes, y en algunos casos (como el propio Collier con honestidad reconoce en su análisis), contradictorios: *“Aquí es donde queda mi reputación en entredicho, ya que nuestros resultados anteriores se vieron desmentidos por los nuevos datos... Esta vez hemos descubierto que la relación es más inequívoca: la diversidad aumenta el riesgo de violencia... la diversidad étnica y la religiosa se combinan para agravar sus efectos”* (Collier, 2009, p. 172). Con este análisis, ya pocos discuten que la variable es importante, aunque no necesariamente la causa principal de los conflictos¹⁸.

Autores como los ya mencionados Stewart (2008) o Cederman, Gleditsch y Buhaug (2013) han ahondado en modelos explicativos de las situaciones de conflicto, donde la identidad grupal juega un papel relevante. Si bien autores como Collier o Fearon and Laitin, comparten una visión racionalista de los mismos (más basada en las oportunidades que en los agravios, como veremos más adelante), lo cierto es que la composición étnica es un factor a tomar muy en consideración, y el límite entre codicia y agravio, como veremos, una frontera porosa.

H12. La diversidad étnica, combinada con una adecuada estrategia de movilización política por las élites, es un factor relevante en el análisis de los conflictos. Una realidad que plantea de nuevo el concepto de *nation building* en los países descolonizados, y la escasa legitimidad del estado en la provisión equitativa de bienes públicos, incluido el de seguridad.

Los aspectos culturales, son obviamente difíciles de medir. Diversos estudios (Cederman Gleditsch y Buhaug 2013, p.32) señalan la dificultad, más allá de la casuística, de abordar este tema de manera estadística. No obstante, el análisis de grupos recogido en dicho estudio (vinculando aspectos étnicos y políticos) supone un paso en esa dirección. Stewart (2008) sí menciona explícitamente que la desigualdad del reconocimiento cultural entre grupos es una motivación adicional¹⁹ para el conflicto y determinados aspectos culturales (como el tema de la lengua) pueden ser un disparador para el conflicto.

Por último, cabe mencionar que la comprensión de las causas estructurales de un conflicto trasciende ampliamente el ámbito estadístico. Como Gurr señala en una revisión crítica de su libro *“Why men rebel”* 40 años después: *“I was convinced then, and am convinced now, that to build more peaceful and secure societies, we need to begin analysing the minds of men –and women- who opposed bad governments and unpopular policies. But equally we need to know about the societies in which they live, their beliefs and cultural traditions, and the government they oppose”* (Gurr, 2011).

En términos de hallazgos útiles para el diseño de políticas preventivas (antes o después del conflicto), el tema es bien espinoso. Pocos discuten que es preciso apostar por una buena gobernabilidad, que ataque directamente las causas estructurales del conflicto y que lleve a buen puerto los acuerdos de paz.

¹⁸ Un análisis de las raíces étnicas del conflicto se puede encontrar en Gonzalo y Millot (1994). Un interesante análisis de las dimensión étnicas en Sri Lanka, véase Gunatilleke (2001)

¹⁹ Sumada a la desigualdad política y económica, previamente analizadas por la autora.

Sin embargo, en un contexto post-conflicto las necesidades son enormes y las opciones, difíciles. Del recuento de evidencias, se puede rescatar que las elecciones no son necesariamente pacíficas (lo cual es entendible en países con instituciones electorales débiles y sin tradición democrática donde el perdedor generalmente no reconoce su derrota), ni garantizan la consolidación de la paz en la peligrosa primera década posterior al conflicto. Dicho esto, al ser la democracia y los derechos humanos objetivos *per se*, (y no sólo un medio para prevenir conflictos), no parecer haber alternativa posible. Máxime habida cuenta de que ninguna otra alternativa de configuración del estado ha demostrado ser más eficiente ni, sin duda, legítima.

Ahora bien, lo que los resultados nos muestran es la importancia de consolidar el estado, no sólo en su proceso electoral, sino en el adecuado funcionamiento de sus instituciones y de su capacidad de garantizar bienes públicos a través de los principios de gobernabilidad como equidad, eficacia, eficiencia, transparencia y respeto a los derechos humanos. Una buena gobernabilidad es también aquella que camina en la senda de una mayor igualdad horizontal, política, económica y cultural.

Más adelante se analizará también la importancia de la integralidad en las políticas preventivas. *Cualquier éxito futuro se basa en la comprensión del contexto histórico, político, social y cultural en el que se opera, y el empoderamiento y participación de los actores llamados a liderarlo.*

c. Causas ambientales

Una de las causas estructurales analizadas en la posguerra fría es el vínculo entre degradación ambiental y conflicto violento. Aunque como señala Dessler, “*the causal contribution of environmental change to any given conflict is difficult to determine*”. (Dessler, 1994, p.91). Quizás la investigación más sistemática es *Environmental Change and acute conflict*, liderada por Homer Dixon y Percival (1996), que explora las capacidades de los estados y sociedades para adaptarse a los cambios ambientales sin el recurso a la violencia. El ambicioso trabajo de Homer Dixon y Percival hizo aportes importantes al análisis de la conflictividad y de las interconexiones entre diferentes causas (más allá incluso de las cuestiones ambientales). Su concepto de escasez ambiental y sus elaborados análisis de casos representaron un avance notable en la discusión de los factores ambientales y su relación con las instituciones y las políticas²⁰.

Un ejemplo clásico de este fenómeno es el conflicto en el valle del río Senegal entre Mauritania y Senegal, con una dimensión étnica entre los mauritanos árabes y los de raza negra. Otro es el de Ruanda (Homer Dixon y Percival, 1995). El propio Homer Dixon, en publicaciones posteriores ha rebajado la ambición de sus explicaciones, tras severas críticas de algunos autores reconocidos, como Gleditsch (1998), quien en su revisión de la literatura de conflictos²¹ critica con severidad su metodología, su falta de rigor y sus conclusiones.

Homer Dixon en un artículo posterior admite que “*...the claim (that we do not make) that environmental scarcity can have direct impact on conflict. We argue that the link between environmental scarcity and conflict is most often indirect. Nevertheless,*

²⁰ Otro aporte interesante, puede encontrarse en Renner (1996)

²¹ Para una revisión de la literatura en la materia ver Dessler (1994) y Gleditsch (1998)

environmental scarcity can still have an exogenous impact on the social conditions that eventually lead to conflict” (Homer Dixon, Schwartz, , Deliguannis, 2000, p.82).

En realidad, dichos estudios llaman la atención sobre la importancia de la degradación ambiental (y la escasez de recursos) en algunos contextos. Dicha tendencia es quizás más acusada en conflictos sociales violentos más localizados (como los vinculados a la minería y pueblos indígenas en América Latina), que no necesariamente han alcanzado la dimensión de conflicto armado (PNUD, 2012-2013). Asimismo, en el caso haitiano la escasez de recursos es uno de los factores estructurales que influyeron de un modo u otro en los cambios estructurales del país en el período 1986-2015, con un proceso de urbanización de indudables repercusiones políticas y sociales.

Finalmente, como se ha comentado, cuestiones que de una u otra manera se relacionan con el medio ambiente y los recursos naturales juegan un rol en diversos conflictos, tales como la tierra, el agua (conflicto Israel-Palestina o Mauritania-Senegal), las materias primas (Bouganville, Irak, Liberia) o incluso la orografía, como se verá en el capítulo posterior.

Dada la controversia sobre estas causas, en buena medida derivada por la pobreza de los datos sobre los vínculos entre degradación ambiental y conflicto, no esbozamos una hipótesis genérica en esta sección.

1.4.2 La estrategia de movilización de los actores, diferentes modelos

El estudio de los conflictos (y las herramientas para su análisis) ha prestado creciente atención al *modus operandi* de las guerras. Por su extrema complejidad, cada conflicto es único y el mecanismo causal opera de manera diferente. Pero ello no debe ser un obstáculo para tratar de entender mejor los mecanismos causales de los conflictos.

A efectos de este análisis, dividiremos en dos los modelos de movilización (ambos con sólido soporte estadístico), y a continuación señalaremos algunas de sus similitudes e implicaciones a efectos de políticas preventivas.

El primer modelo se construye sobre elementos de Collier y Fearon and Laitin, más propensos a ver el conflicto en términos de *oportunidad para la rebelión*, con una visión más racional y pragmática del conflicto.

El segundo construye sobre la visión de la *desigualdad horizontal*, y los modelos desarrollados por Cederman, Gleditsch y Buhaug (2013) sobre una rica literatura de teorías y estudios de caso.

Finalmente, tras la presentación de ambos, recapitularemos con un sobrevuelo de los incentivos individuales y colectivos para la movilización.

1.4.2.1 Los modelos de las oportunidades y condiciones que favorecen el conflicto

Como se mencionaba anteriormente, la guerra es posible en la medida en que las armas estén disponibles para la lucha y haya una controversia entre dos o más partes.

Aunque lo que hace la guerra probable es una cuestión mucho más complicada.

El artículo “*greed and grievance*”, publicado en el 2004, fue un estudio clave que de algún modo revolucionó el mundo académico. Mientras la teoría de conflictos se centraba en el análisis de las motivaciones políticas de las guerras, Collier planteaba que la codicia (*greed*) era el principal motor del conflicto, y que las aparentes tensiones étnicas o religiosas no tenían mayor relevancia estadística. Su modelo de oportunidades para la rebelión funcionaba básicamente de la manera siguiente:

Uno de los factores que influenciaban dicha oportunidad era la *disponibilidad financiera*. Como vimos anteriormente, la exportación de materias primas aumenta el riesgo de conflicto. Collier y Hoeffler, sin descartar otras posibles explicaciones, opinan que esto se debe a las oportunidades que dichas materias primas ofrecen para la extorsión, haciendo la rebelión más viable y atractiva. Además, los autores muestran que las diásporas (en su análisis, las residentes en Estados Unidos) parecen aumentar significativamente el riesgo de reproducción del conflicto, avalando la hipótesis de la disponibilidad financiera.

Si asumimos como válida esta premisa, un segundo factor de influencia en la oportunidad es el *coste de la rebelión*. Como señalan los autores: “*Male secondary enrollment, per capita income and the growth rate all have statistically significant and substantial effects that reduce conflict risk. We have interpreted them as proxying earnings foregone in rebellion: low foregone earnings facilitate conflict*” (Collier Y Hoeffler, 2004, p. 588)

El tercer aspecto que avala dicha oportunidad es la *ventaja militar*. Los autores encuentran evidencia estadística de que la población dispersa aumenta el riesgo de conflicto y (aunque de menor relevancia), el terreno montañoso puede dar ventaja a los rebeldes. Este aspecto plantea algo fácilmente entendible, pues resulta más fácil para un pequeño movimiento armado realizar una guerra de guerrillas en territorio inhóspito que en espacios abiertos, donde el desequilibrio de fuerzas es más notable y el conocimiento del terreno menos decisivo.

Los autores señalan que la evidencia presentada no implica que los rebeldes sean necesariamente criminales. Pero sí que los agravios que motivan a los rebeldes pueden estar desconectados de preocupaciones sociales como la desigualdad, los derechos políticos o la identidad étnica o religiosa (Collier y Hoeffler, 2004, p. 589).

Más adelante, Collier ha avanzado sobre una visión ligeramente distinta. Lo importante no es ya probar si es la codicia o el agravio lo que motiva un conflicto armado, sino entender cómo se producen. Si nos centramos en esta cuestión, apunta, puede ser mucho más eficaz la respuesta internacional. Ahí, en el plano de las oportunidades para el conflicto y más precisamente en su viabilidad, radica el *quid* de la cuestión. En palabras del autor: “*dondequiera que una rebelión sea viable terminará produciéndose: el nicho rebelde lo ocupará algún empresario social, aunque su motivación podrá ser de cualquier tipo*” (Collier, 2009, p. 178).

Collier apunta dos prerequisites para cualquier rebelión: armas y dinero. Dicho modelo no está plenamente probado, en palabras del autor *“Los resultados estadísticos no demuestran la hipótesis de la viabilidad, pero cuadran con ella”* (Collier, 2009, p.180). Fearon and Laitin enriquecen el análisis, sumándole a armas y dinero aspectos como el reclutamiento, el conocimiento, información e instrucción para gestionar una insurgencia (Fearon y Laitin, 2001. p.9)

Sobre el primer punto (las armas), cabe decir varias cosas. En primer lugar, según un análisis de Philip Killicoat (citado en Collier 2009, p.155) las armas baratas aumentan el riesgo de conflicto. Pero, aun así, hay que comprar armas suficientes para aguantar una guerra (más de mil víctimas al año y con una duración media de siete años), algo que no está al alcance de todos los potenciales grupos rebeldes.

Esto nos lleva de nuevo al segundo punto, esto es, la disponibilidad financiera de recursos, tan necesaria para la compra de armas como para la movilización de la sociedad por sus élites. Si bien este aspecto ha cobrado mayor peso en la literatura, más aun con el advenimiento de una literatura sobre la economía política de las guerras (Stewart and Fitzgerald, 2001), no es necesariamente novedoso. Veintiséis siglos antes Sun Tzu había llegado a una conclusión similar, dedicándole un capítulo único (la conducción de la guerra), en su *El arte de la guerra*. Y advertía: *“Mientras el ejército marcha en el territorio extranjero se vacían las arcas del tesoro en el territorio nacional”*. (Sun Tzu, 2009, p.36).

La financiación de la guerra es un aspecto clave no solo del estallido mismo del conflicto, sino de su duración y su eventual resolución. El *modus operandi* de financiamiento de la guerra, puede acabar convirtiéndose en el *leitmotiv*, reduciendo los intereses para la paz (como en el caso de Angola).

Además de los aspectos mencionados, el coste del conflicto dependerá de una serie de factores importantes. Entre ellos cabe citar:

1. La orografía, que en el último análisis de Collier se muestra como una relación estadística comprobada (Collier, 2009, p.75). Ésta representa tal vez un coste menor para los rebeldes, aunque mayor en el caso de los ejércitos nacionales.
2. El nivel de compromiso de los soldados, pues si hay una gran compromiso con la causa, los soldados o militantes pueden trabajar por salarios muy bajos o testimoniales, como es el caso de algunos yihadistas en el caso del denominado Estado islámico en Siria o Irak.
3. El oponente, es decir, la capacidad del estado para mantener el bien público de la seguridad, con niveles de legitimidad variables, como muestra el índice *Polity V*. Sobre este punto, de importancia capital, es importante detenerse.

De algun modo, Fearon y Laitin suscriben esta lógica racionalista al sugerir que los *“main factors influencing wich countries and groups have seen civil war in this period are not cultural differences and ethnic grievances, but rather the conditions that favor insurgency”* (Fearon and Laitin, 2001. p.2).

Y prosiguen *“insurgents are better able to survive and prosper if the government and the military they oppose is relatively weak-badly financed, organisationally inept, corrupt, and poorly informed about goings on at the local level”* (Fearon and Laitin, 2001, p.9).

Este argumento, de algún modo coincidente con las propuestas de Collier, nos conduce a una visión predominantemente disuasoria del poder coercitivo del estado. Su fortalecimiento (así como la asfixia de las vías de financiación de los grupos) debiera ser la mayor prioridad en la reconstrucción. A mayor debilidad del estado, mayor riesgo de conflicto.

De forma sumaria, las líneas maestras del modelo podrían ser resumidas así:

En economías pobres, sin crecimiento económico, extremada debilidad institucional, y oportunidades de materias primas, dinero, armas y capacidad son suficientes para que un grupo organizado pueda lograr iniciar (y tal vez hacer triunfar) una rebelión, ya sea con el propósito de gobernar o de secesión/autonomía.

Tanto Collier como Fearon and Laitin, arropados por la falta de evidencias estadísticas, cuestionan abiertamente la validez de la tesis más políticas, basadas en agravios de grupos étnicos, nacionales o religiosos, aunque no las descartan.

Las implicaciones en cuanto a la definición de políticas post-conflicto (al margen de las ya analizadas) se complican por el hecho de que el gasto militar no parece tener efectos disuasorios estadísticamente relevantes (Collier, 2009). De hecho, aumenta el riesgo de recaer en la guerra (Collier, 2009). Si a ello le sumamos la desviación de la ayuda al gasto militar, es difícil saber con este modelo si es sabio aumentar rápidamente la capacidad disuasoria del estado o no, y cuál es la mejor forma de hacerlo.

Por otra parte, a nadie se le escapa que la capacidad disuasoria del estado complica las posibilidades de éxito de cualquier rebelión. Es más, hay países que han sido capaces de mantener el orden público durante mucho tiempo mediante un uso regular de la represión de cualquier forma de oposición política (gobiernos autoritarios como los de Gadafi o Mubarak durante décadas, por ejemplo).

En resumen parece aconsejable realizar en cada caso un análisis más preciso de las causas del conflicto, los actores y sus economías de guerra, los procesos de desmovilización, desarme y reintegración, y el reparto de los beneficios de la posguerra, entre otros, antes de identificar oportunidades para la paz y aventurarse en el diseño de políticas post-conflicto.

1.4.2.2 El modelo de la desigualdad horizontal

A diferencia de una visión más racional de la guerra, otra corriente de pensamiento sostiene que los *agravios*, las motivaciones políticas, el sentido de la injusticia, siguen siendo los principales movilizadores de los conflictos. Si bien los autores de esta corriente no descartan el rol de las élites y de los medios en la manipulación interesada de los agravios, sostienen firmemente que estos siguen siendo reales, y que constituyen un factor clave en la comprensión del comportamiento de los actores en los conflictos recientes.

El aporte teórico más sólido en este sentido apunta a la desigualdad horizontal como uno de los factores explicativos más importantes de los conflictos:

“Horizontal inequalities are inequalities between groups. People can be grouped in many ways, and most people are member of many groups. There is a large range of types of groups: national, racial, ethnic, religious, gender and age are some obvious important ways that people are categorized. In some cases the categorization emerges largely from self-identification, in others, classification comes from legal factors (such as citizenship), as a result of categorization by others, or some combination.” (Stewart, Brown y Mancini, 2005, p.3).

La desigualdad de grupos puede ser una fuente de conflicto violento: *“Group inequality provides powerful grievances which leaders can use to mobilise people to political protest, by calling on cultural markers (a common history language or religion) and pointing to group exploitation. This type of mobilization seems especially likely to occur where there is political as well as economic inequality”.* (Stewart, Brown y Mancini, 2005, p.5).

Si bien hay un amplio número de estudios de caso, la reciente publicación del libro *“Inequality, grievances and civil war”*, aporta algunos elementos adicionales al debate a partir de una amplia base de datos (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013)²², de todos los grupos étnicos relevantes y su acceso al poder (medido como poder ejecutivo), con más de 100 expertos implicados en el ejercicio. La base divide el nivel de poder (*“power status”*) de los grupos en tres categorías principales:

- (i) Controla el poder sólo
- (ii) Comparte el poder
- (iii) Está excluido del poder.

Bajo las dos primeras categorías, los grupos aparecen categorizados como “incluidos”, mientras los que están bajo la tercera se consideran “excluidos”.

El primer hallazgo es que en el periodo analizado (1946-2009), solo 207 grupo/años experimentaron un evento de los 29.533 analizados (un 0.7%), lo que parece sugerir que *“the outbreak of conflict is very much a low-probability event”* (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013, p.70) Los grupos excluidos tienen, según este análisis, una propensión a la guerra mucho mayor que los incluidos (0.86% versus 0.32%). Asimismo, el estudio confirma el escaso peso estadístico del factor “democrático”, así como la mayor probabilidad de experimentar conflictos para aquellos grupos que ya los han vivido previamente, entre otras conclusiones.

Por otra parte este análisis nos acerca algunas nuevas e importantes evidencias. *Por ejemplo, el acceso al poder de los grupos, reduce la frecuencia del conflicto. Y aquellos grupos que han experimentado una pérdida reciente de status de poder político, es más probable que se embarquen en un conflicto interno.* En otras palabras, la exclusión política tiene un precio. Además, *los grupos excluidos, a mayor tamaño, muestran mayor probabilidad de experimentar un conflicto.* Estas tres hipótesis validadas en el estudio suponen un serio espaldarazo a las teorías sobre la relevancia de la desigualdad horizontal en el plano político. *Grosso modo*, un grupo excluido políticamente, y con cierto peso demográfico tiene mayores probabilidades de recurrir al conflicto, máxime si se ha producido una pérdida relativa de status político (con la consiguiente pérdida de movilidad social) en fechas recientes.

²² Los datos de esta sección en el punto 1.4.2.2. están íntegramente basados en esta fuente.

A ellas se suman los hallazgos sobre la desigualdad horizontal en el plano económico: los grupos étnicos relativamente pobres muestran mayor probabilidad de experimentar un conflicto que aquellos más próximos a la media nacional.

Cederman Gleditsch y Buhau (2013) concluyen que la desigualdad económica hace que los grupos más pobres y excluidos tengan mayor probabilidad de caer en la guerra civil.

En otras palabras, las desigualdades económicas vienen a alimentar los agravios políticos previamente enunciados. Cuando dichos argumentos obtenidos a nivel de grupo se trasladan a nivel de riegos de conflicto de países los autores encuentran efectos muy similares.

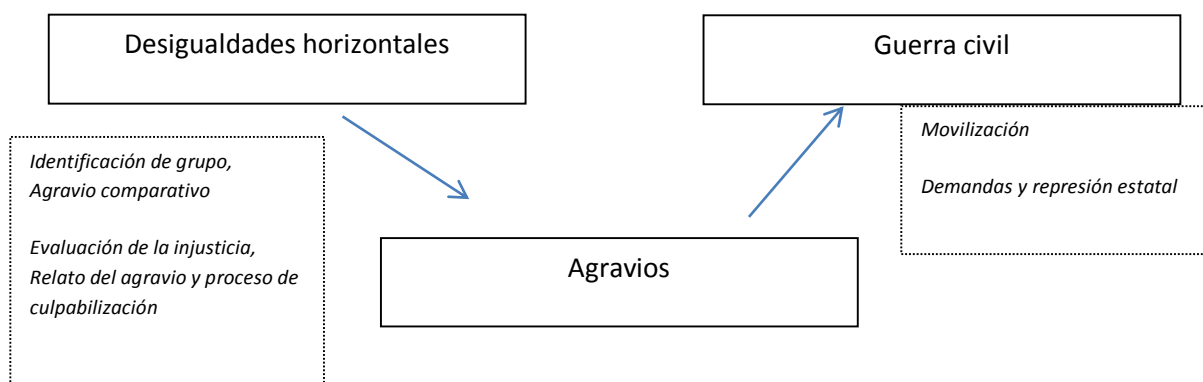
En cuanto a la duración y el resultado de las guerras, también se descubre que

- (i) las organizaciones rebeldes más fuertes tienden a guerras más cortas
- (ii) las organizaciones rebeldes que controlan territorio suelen luchar en conflictos más largos
- (iii) las organizaciones rebeldes vinculadas a grupos excluidos experimentan conflictos más largos
- (iv) las organizaciones rebeldes que reciben apoyo de una diáspora próxima, tienden a protagonizar conflictos más largos
- (v) es menos probable en el caso de organizaciones rebeldes apoyadas por la diáspora que el conflicto termine en un resultado decisivo (como por ejemplo con la victoria del gobierno)²³.

En otras palabras, los análisis (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013) avalan las teorías de la desigualdad horizontal, política y económica, de Stewart (2008), y de la importancia de los “agravios” como mecanismo de movilización política, al menos al nivel de los grupos. Lamentablemente, sugiere también que dichos agravios (con la consiguiente movilización que de ellos se deriva en estos casos) pueden alargar la vida de los conflictos, y complicar su resolución.

El modelo puede resumirse así:

Gráfico 3. Ilustración del modelo de desigualdad horizontal



Fuente: Cederman Gleditsch y Buhau, 2013, p.30-53

²³ Mucho más probable en una terminación rápida del conflicto, en particular si los rebeldes no están vinculados a grupos étnicos excluidos ni disponen de apoyo de sus diásporas próximas (*Transborder ethnic kin-TEK*). (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013, p.198)

Los hallazgos mencionados apuntan a una gran importancia de las desigualdades horizontales en la generación de agravios, que pueden terminar en un conflicto armado. Apunta también al rol de las élites, tanto en la posible manipulación de los agravios, como en la respuesta de aquellas que controlan el estado, *“that are perceived as the defenders of highly unequal economic and social arrangements, while systematically blocking reforms, run the risk of inviting more radical demands, thus disqualifying themselves as neutral agents working for social justice”* (Cederman Gleditsch y Buhau, 2013, p.49)

1.4.3 Consideraciones finales

A la luz de las investigaciones presentadas, las causas estructurales de los conflictos parecen, de manera general, bien caracterizadas. Algo importante, porque la conflictividad, tras haber disminuido a mediados de los 90 parece reavivarse. Factores como el estado de la economía y su evolución, la disponibilidad de recursos naturales, la debilidad del estado y la mala gobernabilidad siembran un caldo de cultivo ideal para el estallido de conflictos y dificultan su resolución. Máxime en países que ya han experimentado episodios traumáticos en el pasado, como conflictos armados o golpes de estado. Es oportuno señalar, no obstante, que si bien estas causas parecen bien documentadas, la interrelación entre las diversas variables constituye aún un terreno fértil para la investigación.

En dichos contextos, determinadas características etno-políticas y el contexto histórico y político del país juegan un papel importante, avalando una parte de las hipótesis de Stewart (2008). Los grupos excluidos política y/o económicamente, tienen una mayor probabilidad de movilizarse, máxime si por su dimensión o influencia disponen de posibilidades de financiación interior o exterior, y si hay una élite organizada para movilizar políticamente los agravios reales o percibidos (ver Cuadro 2). No obstante hay conflictos que se salen de este patrón por diversas razones.

Cuadro 2. Síntesis de un proceso de movilización

<i>En economías pobres, sin crecimiento económico, extrema debilidad institucional (y militar), y oportunidades de materias primas</i>
<i>Un grupo excluido política y/o económicamente (en particular si tiene una élite movilizadora, perfil etno-nacionalista y un cierto peso demográfico)</i>
<i>Que tenga dinero, armas y formación básica (con fondos propios o de la diáspora)</i>
<i>Puede iniciar (y tal vez hacer triunfar) una rebelión, ya sea con el propósito de gobierno o de secesión/autonomía.</i>

Fuente: elaboración propia

Como señalaba Gurr en su recuento de cuatro décadas de investigación, *“Yet elements of rational calculation permeate the entire process of political conflict. I do not think it makes sense to assume a priori that conflict behaviour is rational or irrational”* (Gurr, 2011). La evidencia existente está lejos de agotar el debate sobre la movilización. En muchos casos, las limitaciones estadísticas pueden minimizar la importancia de los agravios, mientras los análisis más cualitativos podrían caer fácilmente en el defecto contrario. Es decir, la constatación de un agravio político real es con frecuencia un dilema de difícil solución. En Colombia por ejemplo, la legitimidad de las motivaciones políticas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) genera una enorme controversia en el país, con un abanico de opiniones que va desde quienes los consideran defensores de los pobres a aquellos que los ven como terroristas o narcotraficantes.

No obstante, el proceso de movilización (Cuadro 2), que presenta características y secuencias propias en cada caso, está ampliamente permeado por los incentivos colectivos e individuales, cuya silueta se adapta a la idiosincrasia de cada conflicto. A continuación recapitulamos brevemente estos dos tipos de incentivos, antes de concluir el análisis de las causas de los conflictos armados.

En cuanto a los **incentivos colectivos**, se parte de la existencia de *grupos*, organizados por lo general en torno a una *élite* política -un partido o un ejército- y/o económica -la burguesía o círculos próximos al poder-. Estas élites cuentan con los medios -*mass media*²⁴, fuerzas de seguridad, fondos privados o públicos - necesarios para una acción armada. Y es generalmente su presencia la que ha permitido catalizar el descontento social de los grupos excluidos, movilizándolo a la población en torno a reivindicaciones étnicas (Ruanda)²⁵, religiosas (Argelia) o territoriales (Sri Lanka)²⁶. Este rol de las élites ha sido bien documentado por algunos autores, como Brown (1996), aunque su peso difiere según los casos.

También es posible que dichas dinámicas se produzcan sin que dicha exclusión política o económica sea tan aguda, o de manera independiente a la misma, por el simple hecho de que algunas élites sean desposeídas de cuotas de poder y decidan recuperarlo por la fuerza.

Por último, un factor clave en el análisis de los incentivos colectivos es el de las economías de guerra (ya analizadas), que condiciona los incentivos de algunos grupos (y guerrillas) a desmovilizarse, así como el rol de las diásporas, que puede ayudar a sostener el esfuerzo bélico en el tiempo.

La otra cara de la moneda son los **incentivos individuales**. Si bien la presencia de grupos organizados es imprescindible, el apoyo de la población es altamente deseable, pues es necesario constituir un ejército o guerrilla integrado por cientos o miles de

²⁴ En la ex-Yugoslavia Milosevic y Tudjman manipularon sistemáticamente los medios de comunicación y atizaron el odio interno para reforzar su posición interna. También en Ruanda la utilización por la élite hutu de la *radio de las mil colinas* fue una herramienta clave en la materialización del genocidio.

²⁵ Para una lectura del conflicto y la intervención internacional véase el detallado recuento del genocidio ruandés de Dallaire (2003) y una propuesta local de la construcción de una democracia consensuada en Ruanda, véase (Stalon, 2002)

²⁶ Para una visión desde diferentes perspectivas del conflicto en Sri Lanka, ver Weerakoon (2006) y Balasingham (2004).

personas motivadas y disciplinadas y contar con recursos materiales como refugio, soporte logístico y apoyo económico.

¿Qué es lo que mueve a los individuos a participar en una guerra? Las razones pueden ser muy variadas, atendiendo a factores históricos, políticos, económicos o sociales pero normalmente tienen su origen en un análisis individual de su posición relativa en una situación de tensión, así como en su percepción de pertenencia a un determinado grupo. En base a la evidencia estadística presentada en las secciones precedentes, no parece fácil que en países con altos niveles de ingreso, crecimiento económico y reconocimiento de los derechos individuales y colectivos, los individuos parezcan dispuestos a embarcarse en una aventura armada. Es el caso de valones y flamencos en Bélgica o los francófonos de Quebec en Canadá, que han sabido dirimir de forma pacífica sus diferencias, por importantes que estas sean. Hay también numerosos ejemplos en otros países (Mauricio, Tanzania), donde se han encontrado espacios de convivencia pacífica. E incluso en países que han vivido una larga guerra, como el Líbano²⁷, y que se encuentran actualmente en el epicentro de la conflictividad mundial y con notables tensiones religiosas dentro del país, se puede advertir un esfuerzo generalizado por evitar un estallido de violencia.

La decisión individual exige, además de justificaciones etno-políticas, que las expectativas de futuro sean cuando menos oscuras (inseguridad alimentaria o desempleo juvenil).y se vea en el conflicto una posibilidad de mejorar, o incluso un sino inevitable (por ejemplo, en contextos de fuerte represión étnica o de “guerra santa”).

No obstante, en otros casos la presencia de incentivos individuales es menos importante. Por ejemplo, si el conflicto por el poder político se concentra en la capital del país (o se trata de un conflicto corto y quirúrgico). O si los beneficios aparecen vinculados a la explotación de recursos naturales, que puede proporcionar financiación abundante, como es el caso de algunas economías de guerra analizadas.

En suma, cabe mencionar que el debate no debe centrarse sólo en entender la movilización de actores que desencadena el conflicto, sino cuáles son los ganadores y los perdedores en sus diferentes etapas (ver cuadro 3). Este enfoque puede ayudarnos enormemente a la hora de resolver los conflictos y apuntalar la consolidación de la paz en los países afectados.

Cuadro 3. Ganadores y perdedores en los conflictos

Ganadores	Perdedores
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ciertas élites locales 2. El estado mayor de las guerrillas 3. Los comerciantes de armas 4. Los traficantes de droga 5. Algunas empresas multinacionales con baja responsabilidad corporativa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La economía formal 2. El medio ambiente 3. La mayoría de la población (costes económico y humanos) 4. Los países vecinos 5. La Comunidad Internacional (flujo de refugiados, piratería, refugio de extremistas, epidemias)

Fuente: elaboración a partir de Ruiz (2000)

²⁷ Para un recuento de la inestabilidad en el Líbano, ver Fisk (2001)

Una vez revisados los hallazgos estructurales y la movilización de los actores, parece claro que las medidas políticas pueden ser diversas. No hay receta de aplicación generalizada. Ni es suficiente concluir que factores como la debilidad estatal, la corrupción, el dinero y la disponibilidad de armas forman un caldo de cultivo apropiado para el conflicto. Porque limitarnos a esta perspectiva nos llevaría a centrarnos en políticas represivas que limiten la acción colectiva, cuya pertinencia en el caso de agravios o injusticias latentes es más que discutible desde una perspectiva ética. Entendiendo el contexto, sus problemas estructurales inmediatos, sus disparadores, sus actores e intereses, se pueden diseñar políticas preventivas y de reconstrucción adecuadas. Unas políticas que, necesariamente, variarán en función del caso analizado²⁸.

No obstante, sí se puede inferir que hay políticas que pudieran ser *a priori* beneficiosas en cualquier escenario, tales como un control de los flujos de armas, la discusión de umbrales máximos de aumento del gasto militar, control del comercio de diamantes o del petróleo, la transparencia en las remesas de la diáspora, un cierto reparto del poder político, la reducción de las desigualdades horizontales, el resto de los derechos humanos o una buena gobernabilidad entre otros factores.

Parece generalmente admitido que la influencia internacional (política, militar, económica, cultural) no siempre ha sido beneficiosa en los escenarios de conflictos, por más que la misma sea difícil de medir sistemáticamente a escala global. En algunos casos incluso ha estado en el origen de los mismos con intervenciones militares ajenas al mandato de la ONU. En otros, sin embargo, la comunidad internacional ha apostado por un sólido enfoque de consolidación de la paz. El tema será tratado en todas sus vertientes, positivas y negativas, en el capítulo siguiente.

²⁸ Un ejemplo de la diversidad (y complejidad) de dichas políticas es el tratamiento del conflicto entre Israel y Palestina, por el expresidente estadounidense Carter (2007)

2 CAPÍTULO 2. EL ROL DE LA AYUDA INTERNACIONAL EN LOS ESFUERZOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

2.1 INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se han analizado el escenario de conflictos tras la caída del muro y las causas y dinámicas de los mismos. El rol de la comunidad internacional en el manejo de dichos conflictos es frecuentemente invocado críticamente por los medios de comunicación, ya sea para cuestionar la pasividad internacional o su exceso de celo. Incluso algunos de los entrevistados en el curso de la presente investigación apuntan al rol clave de “*l'international*”. Aun así, justo es reconocer que, junto a sonoros fracasos, la comunidad internacional cuenta también con éxitos, sin duda más silenciosos. En este contexto, cabe lógicamente preguntarse, ¿Qué rol ha venido jugando la comunidad internacional? ¿Ha sido su apoyo benéfico o contraproducente? ¿Cómo puede contribuir la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a reducir el riesgo de los conflictos? ¿Es la AOD una herramienta flexible, capaz de adaptarse al contexto confuso y volátil de un país en conflicto? A tratar de responder a alguna de estas preguntas, particularmente en el periodo post conflicto, se dedica el presente capítulo.

Algo que requiere contextualizar el análisis e inscribir la AOD en el marco más amplio de los desafíos globales de paz y seguridad, con la consolidación de la paz como telón de fondo. Para ello, se distinguirán dos fases en la post/guerra fría, que sustentarán el análisis del capítulo:

Una primera, entre 1990 y 1999, ampliamente inspirada por *Un Programa de Paz*, al que inmediatamente nos referiremos. Esta fase estaba impregnada del optimismo de la posguerra fría, con una lectura algo simplista de las nuevas amenazas a la paz y seguridad. Fue, justo es reconocerlo, el momento de una movilización de la comunidad internacional sin precedentes en el escenario de conflictos, con sus luces y sus sombras.

Y una segunda fase, que comienza en el 2000 y llega hasta nuestros días, construida sobre las lecciones aprendidas en la década precedente y la multiplicación de acuerdos negociados. En su base está una relectura de las causas de los conflictos y de sus posibles soluciones. Esta segunda fase pone un mayor énfasis en los aspectos económicos y sociales de la consolidación de la paz. Si bien la reflexión se inicia ya a finales de los 90, alcanza su punto de ebullición con el advenimiento del nuevo siglo. A comienzos de siglo se produjo la confluencia de varios factores que de una u otra manera influyeron en la AOD. Por una parte, la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000a) y las reformas de la agenda post conflicto en la ONU (Naciones Unidas 2000b)²⁹ reconfiguraron la agenda de la ONU. Por otra, no hay que ignorar el impulso “*antiterrorista*” generado tras los atentados del 11 de septiembre del 2001³⁰

En el presente capítulo, tras revisar las lecciones aprendidas de ambos periodos, se perfilarán los fundamentos de la consolidación de la paz. Es decir sus objetivos, principios, marco temporal y contenidos principales. En este último punto se dedicará una atención especial al rol de la AOD, así como a su interacción con otros pilares de la consolidación de la paz. Las herramientas y actores implicados se abordarán en un capítulo posterior.

²⁹ En adelante, Informe Brahimi

³⁰ Para una revisión crítica de la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU del 2002 desde diversas ópticas, véase RAND (2011), Todd (2002) y Chomsky (2008).

2.2 EL FIN DE LA GUERRA FRÍA: LA DOCTRINA DE PAZ Y SEGURIDAD DE UN PROGRAMA DE PAZ

Los primeros años de la posguerra fría están muy marcados por la agenda impulsada por Butros Ghali. En 1992, el entonces Secretario General de la ONU lanzó un ambicioso Informe, denominado “Un Programa de Paz” (Naciones Unidas, 1992). Dicho Programa se redactaba en un momento histórico. La antigua Unión Soviética había sido disuelta formalmente a finales de 1991 y se asistía al principio del fin del *apartheid* en Sudáfrica. Llegaba ese informe tras una intervención internacional autorizada por el Consejo de Seguridad (comúnmente conocida como la *Guerra del Golfo*). Era el momento en que la amenaza de una guerra nuclear, tan presente durante la guerra fría, se disipaba. Las grandes potencias albergaban la convicción de que, terminada la guerra fría, la paz era cuestión de tiempo.

De algún modo, “Un Programa de Paz” aspiraba a sentar las bases de un nuevo orden mundial de paz y seguridad. En el programa se analizaban diferentes dimensiones de la labor de la ONU, desde la diplomacia preventiva al establecimiento y mantenimiento de la paz, aportando al concepto más ambicioso de consolidación de la paz. Por su relevancia, reproducimos un extracto del mismo: *“Las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz están vinculadas de manera integral. A los fines de su utilización en el presente informe se definen de la siguiente manera:*

Por diplomacia preventiva se entienden las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.

Por establecimiento de la paz se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

Por mantenimiento de paz se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz...

En el presente informe se tratará, asimismo, el concepto críticamente vinculado a los anteriores de consolidación de la paz después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. La diplomacia preventiva tiene por objeto resolver las controversias antes de que estalle la violencia: las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz atienden a la necesidad de detener los conflictos y preservar la paz una vez que ésta se ha logrado. Si tienen éxito, acrecientan las posibilidades de consolidar la paz después de los conflictos, lo que puede evitar que vuelva a estallar la violencia entre las naciones y los pueblos” (Naciones Unidas, 1992, p. 6-7)

Si bien Un Programa de Paz fue un enorme paso adelante, su balance no está exento de controversia. Como se verá más adelante, sus propuestas y nobles intenciones fueron rápidamente superadas por la realidad.

Simultáneamente, desde finales de los 80, el controvertido Consenso de Washington oficiaba de bitácora económica de la postguerra fría, limitando el alcance y ambición estratégica de la AOD en contextos de conflicto. Con su fe en la ortodoxia económica y en las virtudes del mercado, la plasmación de dicha agenda en países en crisis relegó a un segundo plano los aspectos sociales e institucionales, a la espera de los efectos de un incierto crecimiento económico. Es así que las políticas de corte neoliberal promovidas en los 80 por las Instituciones Financieras Internacionales (como el FMI y BM) se prolongaron durante buena parte de los 90, jugando la AOD un rol relativamente subsidiario a los resultados esperados de las reformas políticas y macroeconómicas. En este periodo era aún notoria la falta de herramientas y experiencias de la AOD que estuvieran adaptadas a situaciones post conflicto, y eran escasas las instituciones especializadas a escala global o regional en la prevención de conflictos o la consolidación de la paz.

Cabe notar, que en paralelo a esa pujanza del neoliberalismo, innovaciones como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD abrieron en 1990 un rico debate sobre los objetivos y la medición del desarrollo, que fue ganando intensidad conforme los efectos esperados de las reformas económicas tardaban en materializarse. Ya desde la práctica, experiencias positivas como los procesos de paz y reconstrucción en Centroamérica, y otras más negativas (como la de Ruanda), ayudaron a entender mejor los vericuetos del trabajo post/conflicto.

Una de las principales conclusiones de este periodo es la imperiosa necesidad de un enfoque localizado, basado en el contexto, donde los actores locales y no la comunidad internacional lleven progresivamente el timón de los esfuerzos de paz. Es más, ante determinadas situaciones *“the best way forward is for the international community to do less”* (King y Matthews, 2012, p.290). Como apuntaba una de las entrevistas de la investigación “llegado el momento, si hay que equivocarse, es mejor que se equivoquen ellos [el gobierno local], que la comunidad internacional”³¹. Algo que obviamente no implica en ningún caso una pasividad de la comunidad internacional, sino más bien el respeto de la voluntad nacional.

Junto con esta conclusión, y a los efectos de nuestro análisis, valga recordar que Un Programa de Paz apunta a una visión de paz y seguridad, donde los elementos socioeconómicos no ocupan tal vez el papel que debieran tener. La necesidad de un enfoque transversal, implicando los diferentes pilares de la consolidación de la paz (político, económico y social), se haría más cada vez más palmaria con el paso los años.

³¹ Entrevista de la investigación

2.3 EL GIRO DEL NUEVO SIGLO: HACIA UN ENFOQUE TRANSVERSAL DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Los cambios no se hicieron esperar. Al calor de una inesperada explosión de la conflictividad, el propio Butros-Ghali emitió un suplemento del Programa de Paz apenas tres años después de editado el primer documento (1995), ante el giro radical del rol de Naciones Unidas. En ese breve lapso de tiempo, las tropas de mantenimiento de la paz de la ONU pasaron de 11.495 a 73.393 efectivos, la mayoría de ellos en conflictos intraestatales. Esto representaba un cambio de las reglas del juego para las misiones de paz (Naciones Unidas, 1995, p.4), y un colosal reto logístico al que la ONU debió adaptarse sobre la marcha, no sin consecuencias. Y todo ello en contextos bélicos de contornos difusos, como se analizó en el capítulo precedente.

Para abordar el estudio de la nueva respuesta, es preciso hacer una consideración de la producción posterior a un Programa de Paz, de indudable influencia en la práctica. La atención se centrará en las situaciones pre y post conflicto, (en particular en este último), por su natural complementariedad y por ser aquellas donde la AOD juega un papel más estratégico. En cambio, se prestará menor atención a los aspectos de gestión inmediata de los conflictos³², mucho más orientados a lo que Grassa y Mateos (2014) denominan “hacer las paces”. El presente análisis no se propone revisar en profundidad las teorías de prevención, gestión y resolución de conflictos, ni el fértil y apasionante debate intelectual que las rodean. Más bien las sobrevuela, con la intención de delinear los pilares de la consolidación de la paz.

Desde principios de los 90, las actividades de prevención y de consolidación de la paz se veían ya como caras de una misma moneda. No obstante, la prevención de conflictos fue ganando terreno en las respuestas políticas durante la década, ante el aumento de la conflictividad y su cobertura mediática. Y fue ampliando su marco de acción más allá de los estrictos límites de la denominada *diplomacia preventiva*. La desintegración de la Unión Soviética y de la ex Yugoslavia, entre otras crisis, pusieron este punto en el centro de la agenda política internacional.

Confirman este juicio la colección de documentos, informes y resoluciones sobre prevención de conflictos elaborados más tarde por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, quien sin duda *“has done much to advance the idea and practice of preventing violent conflict”* (Ackerman, 2003, p.340). El Cuadro 4 presenta parte de ese legado de documentos relevantes en materia de consolidación de la paz y prevención de conflictos. Asimismo, el cuadro presenta algunos eventos (el genocidio de Ruanda o el atentado contra las Torres gemelas en Nueva York en 2001), que por su magnitud son puntos de referencia temporales en la materia.

³² La gestión o manejo de los de conflictos *“es el reconocimiento de que ‘el conflicto no puede resolverse en el sentido de liberarse de él. [La gestión] no recoge el sentido amplio de la pacificación y se limita a los aspectos teóricos y prácticos (...) Intenta realinear divergencias. Desde esta perspectiva, la gestión de conflictos consisten poner en marcha los mecanismos adecuados para que este es mantenga dentro de los límites de lo deseable, así no se resuelva definitivamente”*. PNUD (2014, p.32). Para una revisión de estos conceptos, véase (Grassa y Mateos, 2014).

Cuadro 4: Algunos eventos y documentos de referencia para la investigación en materia de prevención de conflictos y la consolidación de la paz (1992-2014)

1992	Un Programa de Paz
1994	Genocidio en Ruanda
1995	Suplemento de Un Programa de Paz
2000	Informe Brahimi Declaración del Milenio
2001	Atentado contra las torres gemelas en Nueva York (septiembre) Intervención en Afganistán autorizada por Naciones Unidas (Octubre)
2003	Intervención militar en Irak, al margen de la Carta de las Naciones Unidas
2004	Elaboración de la metodología Post Conflict Needs Assessment
2004	Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (1)
2005	Creación de la Comisión de la consolidación de la paz
2009	Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (I)
2014	Informe del Grupo Abierto sobre los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible Informe la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (IV) (2)

Fuente: Elaboración propia. Notas: (1) (Naciones Unidas, 2004) (2)(Naciones Unidas, 2014)

Fuera ya del ámbito de Naciones Unidas, la Carnegie Corporation de Nueva York estableció, en colaboración con el gobierno estadounidense, la *Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict* (Carnegie Corporation, 1997), que hizo aportes sustantivos al debate.

Uno de los aspectos relevantes es la diferenciación entre la prevención denominada operativa (orientada a evitar el estallido del conflicto), y aquella de orden más estructural (focalizada en las causas estructurales del conflicto). Un segundo aspecto es la distinción entre alerta temprana y respuesta temprana, siendo esta última el área de menor dinamismo (Lund, 2009). Cabe finalmente mencionar que el debate sobre la prevención de conflictos se ha seguido enriqueciendo con nuevos aportes en los últimos años (como el ambicioso enfoque de “construcción de la paz” (Grassa y Mateos, 2014) o el de “transformación de conflictos”³³, que trascienden el ámbito del presente análisis.

³³ Como Lederach (2003) comenta, la transformación del conflicto “Es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo, que reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas”. Esta perspectiva plantea que el conflicto, dependiendo del manejo que se le tendrá efectos positivos o negativos para la sociedad. Pero es una estrategia, como sugiere Galtung, que requiere tiempo, análisis y capacidad de ver la complejidad propia de los conflictos. Ambas citas en PNUD (2014, p.32)

En paralelo a la discusión mantenida en los 90 acerca de cómo prevenir los conflictos, tuvo lugar el debate sobre cómo evitar que estos se repitan. Varias aportaciones³⁴ apuntaron la necesidad de un tratamiento transversal de la consolidación de la paz atendiendo a las causas estructurales del conflicto, y no solo a sus síntomas. En suma, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz son dos enfoques íntimamente relacionados: *“The Security Council recognizes that early warning, preventive diplomacy, preventive deployment, preventive disarmament and post conflict peacebuilding are interdependent and complementary components of a comprehensive conflict prevention strategy”* (Naciones Unidas, 2010, p. 49).

El debate conceptual sobre la consolidación de la paz y sus tiempos está lejos de estar cerrado y convive con términos similares (véase Wieth, 2011, Grassa y Mateos, 2014). Muy en particular cabe aquí citar el influyente y riguroso *Informe Brahimi*, en el 2000, en el que se sentaron las bases de los esfuerzos post-conflicto actuales. El diplomático argelino redefinió la consolidación de la paz como *“las actividades realizadas al final de un conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil; el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación»* (Naciones Unidas, 2000b, p.3)³⁵.

Dicho Informe también introduce cambios importantes en las Misiones de Paz para lograr una mayor integración entre la presencia militar y civil brindada por las misiones, y el trabajo de las agencias y organismos de desarrollo de la ONU. De este modo, los diferentes elementos post conflicto aparecen bajo un marco único. Dichas misiones incluirían aspectos de paz y seguridad, pero también los esfuerzos humanitarios y de promoción del desarrollo. El Informe propuso algunas otras reformas, como la creación de la Comisión de la Consolidación de la Paz, que vería la luz años después. Esta revisión del rol de la ONU es importante, pues *“aside from powerfull states who act in their own self-interest, the UN is the only international actor with the full range of security, economic, and political tools for peacebuilding”* (Wieth, 2011, p.11).

Este es el este marco en el que se inscribe el análisis del PCNA, o *Cadre de Cooperation Intérimaire* (CCI) en Haití, como un ejemplo de tratamiento transversal de la consolidación de la paz, realizado a partir experiencias tan diversas como Afganistán, Timor Oriental, Irak, Sri Lanka y Liberia.

³⁴ De hecho la prevención de conflictos, que en su sentido más amplio ya apareció en el Congreso de Viena en 1815, en la propia Carta de las Naciones Unidas o en medidas estructurales tras la II Guerra Mundial, tales como el Plan Marshall o las instituciones de integración europeas, entre otras (Ackerman, 2003)

³⁵ Para ajustes conceptuales posteriores, véase Naciones Unidas (2010)

2.4 UN BREVE BALANCE DE LOS ESFUERZOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESDE 1990

Las misiones de paz en los 90, aunque tuvieron que enfrentarse a grandes desafíos, constituyeron un avance notable con respecto a la situación anterior, donde nada similar se intentaba (King y Matthews, 2012). Aunque no cabe realizar aquí un análisis exhaustivo de los esfuerzos de consolidación de la paz, se presentarán, a modo de balance: (i) algunas reflexiones sobre su incidencia en la adopción de políticas públicas o transformaciones normativas (ii) algunas lecciones aprendidas y (iii) unas consideraciones finales sobre el tema.

a. Los avances institucionales y normativos para la consolidación de la paz

La prevención de conflictos y la consolidación de la paz aparecen en estos años por primera vez en la agenda política de los países donantes. De hecho, “*conflict prevention is now official policy in the UN, the EU, the G-8 and many states*” (Lund, 2009, p.287). Tras dichos esfuerzos de política pública anida la esperanza de una mayor integración entre las agendas de desarrollo y las de paz y seguridad, con el fin de reducir el riesgo de conflictos.

De forma paralela se producen otros avances significativos.

Un primer e importante ejemplo es el desarrollo de una incipiente justicia penal internacional. Este avance surge con los Tribunales para juzgar los crímenes ocurridos en Ruanda o en la ex -Yugoslavia en los 90, y la posterior firma en Roma del acta de creación de la Corte Penal internacional (CPI) en 1998³⁶. Esto constituye sin duda un mensaje para actores implicados en graves violaciones de los derechos humanos en zonas de conflicto. Hasta la fecha, varios cientos de casos han sido gestionados por dichos tribunales. Incluso algunas de las más altas instancias del estado implicadas en graves conflictos (por ejemplo, ex presidentes) cumplen actualmente condena.

Otros avances multilaterales dignos de mención son la creación de una Comisión de consolidación de la paz en el 2005 y el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos en 2006. Adicionalmente, se avanza en el ámbito regulatorio a través, por ejemplo, de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (entró en vigor en 1999), la Convención sobre Municiones en Racimo (entró en vigor en 2010), o el recientemente firmado Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas (que entró en vigor en 2014)³⁷. No menos importante es el *Kimberley process*³⁸, que facilita la certificación de diamantes en zonas de conflicto. Dicha iniciativa, que persigue

³⁶ Existen otros tribunales penales híbridos, con presencia internacional y diferentes niveles de integración de las instancias nacionales, tales como la de Camboya, Sierra Leona, el Líbano, entre otras. Guatemala también dispone de una Comisión Internacional contra la Impunidad, con una acuerdo *ad hoc* con Naciones Unidas.

³⁷ Para una revisión exhaustiva de los tratados de desarme ver <http://disarmament.un.org/treaties/>

³⁸ El Kimberley Process (KP) es una iniciativa conjunta de gobiernos, industria y sociedad civil “*to stem the flow of conflict diamonds – rough diamonds used by rebel movements to finance wars against legitimate governments*”, <http://www.kimberleyprocess.com/>

controlar la financiación de las economías de guerra, ha sido apoyada explícitamente por diversas instancias de Naciones Unidas.

Cierto es que algunos de estos mecanismos suscitan controversias en cuanto a su financiación, composición, funcionamiento, y eficacia, entre otras cuestiones. No obstante, representan un gran paso adelante a la hora de dirimir controversias de forma pacífica, así como para prevenir, penalizar y condenar graves violaciones de los derechos humanos. Algo que, sin duda, ayuda a apuntalar los esfuerzos de consolidación de la paz, pues cambian los incentivos de algunos actores clave del conflicto.

Junto a los cambios normativos e institucionales mencionados, el mandato de la AOD también se ha modernizado, con la adopción de la agenda de la eficacia de la ayuda y la emergencia de nuevos actores, aspectos que serán abordados más adelante.

b. Algunas lecciones aprendidas en este período.

Hoy pocos analistas discuten la afirmación de que la comunidad internacional puede y debe hacerlo mejor (Ricigliano, 2012). Podemos aquí mencionar algunas lecciones, no exentas de controversia, del periodo 1990-2014.

En primer lugar está la conveniencia de abordar la consolidación de la paz desde la perspectiva de seguridad humana versus un enfoque exclusivamente centrado en la prevención del terrorismo. Una agenda que, en su versión más extrema, subsumiría casi todos los esfuerzos en una fuerte agenda de seguridad. La construcción del estado y de una sociedad democrática son tareas muy complejas, como nos muestra la situación bélica hoy en Irak, más de una década después de la intervención militar. Este enfoque de seguridad humana aúna los diferentes pilares de la consolidación de la paz, vinculados a temas políticos, sociales, económicos o de seguridad.

En segundo lugar, está la pertinencia del trabajo preventivo. La reducción del número de conflictos se debe en parte al activismo de la comunidad internacional y de actores nacionales en la prevención de conflictos y en el establecimiento y la consolidación de la paz (Lund, 2009), algo en lo que coinciden influyentes autores “*No "invisible hand" guided the global decline in serious ethnic conflict during the 1990s. Rather, it was the result of concerted efforts by a great many people and organizations, including domestic and international peacemakers and some of the antagonists themselves. Relations between ethnic groups and governments changed in the 1990s in ways that suggest that a new regime governing minority-majority relations is being built -- a widely held set of principles about how to handle intergroup relations in heterogeneous states, a common repertoire of strategies for handling crises, and an emerging domestic and international consensus on how to respond to ethnic repression and violence*” (Gurr, 2000, p.55). Pocos cuestionan hoy la necesidad de un enfoque político inclusivo en el post-conflicto, que incluye la celebración de las elecciones en el momento adecuado. Ni discuten el rol clave de los vecinos del ámbito regional en los sinuosos e inciertos procesos de consolidación de la paz.

En tercer lugar está el positivo valor coste-beneficio de las misiones de paz de la ONU: “*un gasto anual de cien millones de dólares en tropas de paz reduce sustancialmente el riesgo de recaída en el conflicto acumulado durante diez años: del 38% al 17%. Si se aumentan las tropas, el riesgo se reduce aún más: con doscientos millones anuales,*

el riesgo baja a cerca del 13% y con quinientos millones, al 9%. El siguiente paso es convertir esta reducción el riesgo en un beneficio, para lo cual hace falta un valor aproximado del coste del conflicto. Voy a usar la cifra de 20.000 millones de dólares...cada punto porcentual de reducción del riesgo de guerra civil vale unos doscientos millones de dólares. Recordemos que una misión de paz con un coste anual de 100 millones de dólares, que se mantenga durante toda la primera década de posguerra, reduce el riesgo de guerra civil un 21%, con lo cual el beneficio que produce es de unos cuatro mil doscientos millones de dólares. Dado que las tropas permanecen diez años, el coste total de la operación es de mil millones de dólares. ... la proporción de los beneficios en relación a los costes es más de un 4 a 1. Todo indica que las misiones de paz están muy bien de precio” (Collier, 2009, p.130).

En cuarto lugar está la necesidad de crear capacidades a diferentes niveles. Hay también un amplio consenso sobre la imperiosa necesidad de fortalecer seriamente las capacidades nacionales, de la administración y del estado de derecho. Y la importancia del liderazgo nacional de los procesos. Por otra parte, a nivel internacional se ha diseñado una institucionalidad que mitigue los recurrentes problemas de coordinación, que incluye la creación en el 2005 de la Comisión de Consolidación de la Paz, su oficina de apoyo y un fondo fiduciario *ad hoc* en el seno de Naciones Unidas, así como unidades especializadas en varios donantes y estructuras de la familia de la ONU (como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo, entre otras).

En quinto lugar aparecen lecciones más operativas: la conveniencia de una presencia continuada y flexible de la Comunidad Internacional (CI) después del conflicto; la necesidad de victorias tempranas que muestren resultados rápidos a la población; la relevancia de las prioridades y de la secuencia de intervenciones post-conflicto; La importancia de la planificación y ejecución coordinada de la comunidad internacional o la necesidad de sentar desde el principio las bases de una paz positiva a la largo plazo. En el plano financiero, en un contexto de contracción de la AOD y altos niveles de conflictividad, los mecanismos de financiación post/conflicto se están revisando, animando a países de ingreso medio a cargar con el mayor peso del coste de la reconstrucción (ya sea directamente o través de un endeudamiento preferencial). Por último, si bien no existen recetas de aplicación generalizada, es digno de mención que al menos se han desarrollado herramientas útiles para el análisis del conflicto, el desarrollo de las Misiones de Paz de la ONU integradas y la planificación post conflicto.

Asimismo en este período se aprendió una lección importante de humildad, y es que la firma de un acuerdo de paz no es *per se* una garantía de éxito. Algo que está muy presente en situaciones próximas a la firma, como la negociación en curso en Colombia.

En todo caso, pocos cuestionan que es preciso seguir aprendiendo y mejorando la coordinación entre los elementos militares, políticos, socioeconómicos y humanitarios en contextos post-conflicto. Tal vez por ello, el Secretario General de la ONU ha creado un Panel independiente de Alto nivel para remodelar sus operaciones de paz, donde se sistematizaron lecciones aprendidas e importantes recomendaciones, Este Panel entregó su Informe en el 2015.

c. Consideraciones finales

En esta visión retrospectiva de la consolidación de la paz hay sin duda evidencias empíricas que avalan un balance positivo, como la relativa estabilidad política de Liberia y Haití, las luces de la transición tunecina, o hechos simbólicos como el cierre de la misión de la ONU en Sierra Leona y Burundi³⁹. La dificultad de suscribir una visión decididamente positiva estriba en fracasos de la comunidad internacional como en el caso de Siria, donde figuras del prestigio del ex – Secretario General de la ONU Kofi Annan o el propio Lakhdar Brahimi no lograron destrabar un conflicto marcado por profundos antagonismos nacionales e internacionales. O en casos como los de Libia, Ucrania o incluso la tensión creciente entre sunitas y chiitas en varios países. Como se verá más adelante, si a finales de los 90 se inició un proceso a la baja de la conflictividad, en los últimos años dicha tendencia ha podido empezar a revertirse.

De cualquier modo, lo que parece menos cuestionable es que la comprensión del vínculo paz-desarrollo va *in crescendo* (Alonso, 2013). En los Informes de la ONU sobre los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, como los del Panel de Alto Nivel (Naciones Unidas, 2013) o el del Grupo de Trabajo Abierto, todo apunta a que la dimensión paz y seguridad aparecerá como un objetivo más de la agenda de desarrollo post-2015. Cabe no obstante recordar que en 2004 este debate se encontraba a medio camino, como se verá al analizar el caso haitiano.

A continuación analizamos los fundamentos de la consolidación de la paz, que sirven de marco a la presente investigación, en particular la validación de las hipótesis.

2.5 LOS FUNDAMENTOS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

A lo largo del capítulo hemos podido constatar que la consolidación de la paz es delicada, laboriosa y llena de interrogantes. Hoy se sabe que el riesgo de reanudación de un conflicto es elevado. Y la comunidad internacional es cada vez más consciente de que “*building peace is hard*” (Wyeth, 2011, p.11) con la valiosa ayuda de las Misiones de paz o sin ella. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿Cuáles son las implicaciones de este fértil debate a los efectos de esta investigación? Fundamentalmente, servirá para definir los parámetros que enmarcan la investigación. Para ello se perfilarán a continuación el objetivo, el marco temporal, los principios y los contenidos principales de la consolidación de la paz, que servirán de base para el análisis posterior.

¿Cuál debe ser el **objetivo principal** de los esfuerzos post conflicto? La respuesta corta es sencilla: la paz. Pero ésta, como señalaba 50 años atrás Galtung (1964), se puede entender de varias maneras: la paz negativa, que es la ausencia de violencia, la ausencia de guerra; y la paz positiva, que es la integración de la sociedad humana.

Esta definición, que marca dos líneas de investigación para la paz, es un dilema de difícil solución. Y en el caso de la paz positiva, de complejísima medición. ¿Cuándo podemos considerar que se ha alcanzado la paz positiva? ¿A qué paz nos referimos? ¿Ha alcanzado España, por ejemplo, la paz positiva tras la guerra civil? Y si es así, ¿Por

³⁹ En el caso de Burundi, se trata de la misión integrada, conocida como BNUB (United Nations Office in Burundi), que completo su mandato en diciembre de 2014. No obstante, en el 2015 se ha registrado una fuerte inestabilidad, lo que muestra la fragilidad de estos contextos.

qué el tema de la memoria histórica generó tal controversia casi 70 años después del conflicto? Ya en el caso haitiano, ¿Podríamos decir que casi 30 años después de la caída de “*baby doc*”, se avanza hacia una paz positiva?

Y una vez descifrado su objetivo ¿Cuáles serían los ***tiempos de la consolidación de la paz***? El Informe Brahimi habla de los 3 meses tras la cesación de hostilidades o la firma del acuerdo como críticos para el despliegue de nuevas operaciones de paz, mientras recuerda que algunas misiones anteriores a la guerra fría (Chipre, Oriente Medio) se demoraron décadas *in situ* (una de ellas 50 años). El Informe del Secretario General de la ONU sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, (Naciones Unidas, 2009), menciona un umbral de dos años. Algunos autores hablan de décadas, incluso de generaciones.

Un dato importante, ya analizado, es que durante la primera década post-conflicto, cada año que pasa el riesgo de recaer en la guerra es menor. Por dicho motivo, a los efectos del análisis parece razonable asumir que una estrategia de consolidación de la paz que ha logrado 10 años sin conflicto armado es un logro en términos de paz negativa, y es además un primer paso exitoso hacia una paz positiva. Algo que obviamente deberá ser documentado en la investigación y que será tratado en el capítulo 5.

De hecho, el *Institute of Economics and Peace* construye su Índice de Paz Global Anual⁴⁰ sobre la definición de paz negativa. En paralelo, el citado Instituto avanza progresivamente en la medición de algunos pilares de la paz positiva. Dicho enfoque tiene varias ventajas:

Primero, la premisa sería consistente con el Informe de la ONU en la materia, donde se afirma “*La consolidación de la paz representa la suma de nuestros esfuerzos para sentar los cimientos de una paz duradera después de los conflictos*” (Naciones Unidas, 2014, p.3).

Segundo, dicho periodo permite introducir la noción de *secuencia* de la consolidación de la paz, en dos tiempos. Es decir, un primer umbral en los dos primeros años (con frecuencia sin autoridades legítimas (casos de Afganistán, Irak, Liberia o Haití, entre otros) y un horizonte temporal más amplio de 10 años para adentrarse en la esencia misma de la consolidación de la paz.

Tercero, el marco temporal de 10 años permite medir el importante compromiso político internacional⁴¹, más allá del breve lapso de atención mediática internacional. Incluso mucho después de que las Conferencias de Donantes (caracterizadas por presencia política de alto nivel), hayan cumplido su papel, y que estas crisis hayan sido eclipsadas por otras prioridades emergentes de la agenda internacional.

⁴⁰ El Índice de Paz Global, producido anualmente por el *Institute for Economics and Peace*, presenta un ranking de más de 160 países clasificados por su nivel de paz. Construye el índice a partir de 22 indicadores cualitativos y cuantitativos que pueden ser agrupados en tres temas: seguridad, conflicto interno e internacional y militarización. Véase , *Institute of Economics and Peace* (2014a)

⁴¹ Uno de los desafíos de la Comisión de consolidación de la paz de la ONU

Cuarto, nos permite aventurarnos a estudiar algunas dimensiones de la paz positiva en el periodo analizado (unos diez años), mientras se guarda una variable objetiva y medible como base del análisis (la paz negativa o ausencia de conflicto armado).

De momento, se ha definido ya el objetivo y el marco temporal de la consolidación de la paz (en dos tiempos, 2 y 10 años respectivamente). A la hora de alcanzar el objetivo enunciado, partiremos de un **principio orientador**: que la consolidación de la paz es un desafío y una responsabilidad nacional, que en general cuenta con importante apoyo internacional (con independencia de que haya, o no, una Misión de la ONU).

Los Informes más recientes del Secretario General de la ONU (Ban-Ki-Moon) sobre la consolidación de la paz, han añadido al principio de responsabilidad nacional **tres orientaciones “transversales”** (Naciones Unidas, 2014, p.2): i) *Inclusividad (aunque se haga de forma progresiva)*; ii) *Construcción institucional (señalando que esta tarea no es ni rápida ni fácil)*; y iii) *El apoyo internacional sostenido (político y económico, global y regional), así como la rendición de cuentas mutua*.

Por último, se abordarán los **contenidos y tareas de la consolidación de la paz**. Los contenidos de la consolidación de la paz dependen de la definición que se utilice. Para el presente análisis se utilizarán algunas categorías y tipologías de la ONU, por su relativa cercanía a la realidad cotidiana de los conflictos.

El Informe sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos (Naciones Unidas, 2009) resume así los ejes principales de esta tarea:

- *El apoyo a la seguridad básica, incluidas las actividades relativas a las minas, la protección de los civiles, el desarme, la desmovilización y la reintegración, el fortalecimiento del estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad.*
- *El apoyo a los procesos políticos, incluidos los procesos electorales, la promoción de un diálogo integrador y la reconciliación, y el fomento de la capacidad de gestión de conflictos a nivel nacional y subnacional.*
- *El apoyo a la prestación de servicios básicos, como el suministro de agua y el saneamiento, los servicios de salud y la enseñanza primaria, y el apoyo al regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los desplazados internos y los refugiados y su reintegración.*
- *El apoyo al restablecimiento de las funciones gubernamentales básicas, en particular la administración y las finanzas públicas, a nivel nacional y subnacional.*
- *El apoyo a la revitalización económica, incluida la creación de empleo y medios de subsistencia (en agricultura y obras públicas), en particular para los jóvenes y los excombatientes desmovilizados, y la rehabilitación de la infraestructura básica.*

Obviamente, dichas tareas requieren a medio y largo plazo un gobierno funcional y legítimo, que asegure el orden público, la definición de políticas macroeconómicas generadoras de empleo y diversas reformas políticas, de seguridad y administrativas que, según el caso, pueden ser inabordables en los primeros dos años, aunque sí durante la década. Priorizar en este contexto puede no ser una opción, sino una necesidad.

2.6 LA AOD Y EL ROMPECABEZAS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Cuando las armas se callan, el rol de la AOD resulta crucial. Junto a la seguridad ofrecida por las tropas internacionales, es la principal esperanza de que algo cambie para las víctimas del conflicto. Por ello, con una AOD cada vez más vinculada al contexto político y de seguridad, surgió la necesidad, a principios de la pasada década, de diseñar marcos conjuntos de cooperación que minimizasen las incertidumbres y vacíos propios de los países en conflicto y ofreciesen una hoja de ruta común en los momentos más difíciles. Es así que se diseñan los *Post Conflict Needs Assessments*, que incluyen buena parte de las tareas anteriormente mencionadas (seguridad básica, los procesos políticos, la prestación de servicios básicos, el restablecimiento de funciones gubernamentales básicas y la revitalización económica). Dicha herramienta será analizada con mayor detalle en el próximo capítulo.

En este punto, es preciso detenerse a revisar los principios orientadores de la AOD en contextos de conflicto. Posteriormente desgranaremos el menú de intervenciones de la AOD para la consolidación de la paz, y estudiaremos sus particularidades, para finalmente comentar su coherencia con otros aspectos de la respuesta internacional, como las misiones de paz de la ONU y las reformas macroeconómicas.

2.6.1 Los fundamentos de la AOD y la agenda de fragilidad

A. Fundamentos de la AOD

La Ayuda Oficial al Desarrollo ha sido quizás la herramienta principal de cooperación internacional al desarrollo en la posguerra fría. La AOD es definida “*como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países y que: i. Son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos. ii. Cada una de cuyas transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)*” (OCDE, 2008a, p.1).

El ámbito de la cooperación internacional al desarrollo trasciende la AOD, máxime en el marco de la nueva agenda post 2015, que plantea la necesidad de transitar de una lógica tradicional de la AOD a una agenda global de políticas de desarrollo (Alonso, 2012). Para ello será necesaria la inclusión de nuevos actores del desarrollo, la cooperación sur-sur, o la maximización de recursos que no computan como AOD (transferencias, preferencias comerciales, flujos privados, entre otros). Y es preciso que la nueva agenda global se oriente aún más al logro de bienes públicos globales, como la paz y la seguridad, el cambio climático, la justicia internacional, el control de las enfermedades contagiosas o la estabilidad financiera (Alonso 2012). Ahora bien ¿Cuáles son los principios que inspiran aún hoy la AOD?

En este sentido, hay que referirse a la agenda de eficacia de la ayuda al desarrollo, más conocida como declaración de París de 2005. Dicha agenda se asienta en cinco

principios: apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua. La declaración de París fue enriquecida en sucesivas reuniones de seguimiento en Accra en 2008 y Busan en 2011 (OCDE, 2008b). Dicha agenda ha realizado aportes importantes en materia de principios comunes, aunque sus resultados en la práctica han sido menores que los acordados (Alonso 2012).

En dicho marco, la problemática de los estados frágiles ha recibido una atención especial por diversos motivos. Por una parte, los modelos tradicionales de trabajo frecuentemente no funcionan en estados frágiles, con menor capacidad de absorción que países no frágiles. Por otra, los países frágiles parecen tener dificultades adicionales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase Alonso Cortez y Klasen, 2014). No faltan datos que avalan la necesidad de una prioridad y previsibilidad de la AOD a estos países, como los presentados por el *International Dialogue On Peacebuilding And Statebuilding (IDPS)*: “1.500 millones de personas viven en estados frágiles o en conflicto; Aproximadamente el 70% de los estados frágiles han sufrido algún conflicto desde 1989; Las transformaciones de gobernanza básicas pueden requerir de 20 a 40 años; El 30% de la AOD se destina a contextos de fragilidad o de conflicto; Los países afectados son los que más distan de poder alcanzar los ODM” (IDPS, p. 1)

A nadie se le escapa que existe una obligación moral de la comunidad internacional de contribuir al desarrollo de dichos países y sociedades, particularmente necesitados, y aliviar los gravísimos costes económicos y humanos de los mismos. Siendo la paz y la seguridad el *leitmotiv* de las Naciones Unidas y bienes públicos universales, un apoyo particular a sociedades traumatizadas por el conflicto es inevitable. Es también primordial asegurar el respeto de los derechos humanos, un tema donde una posible injerencia internacional ha sido ya invocada en diferentes foros⁴². Por otro lado, como se verá más adelante, la AOD puede tener mayor impacto en sociedades post-conflicto, particularmente, en los primeros años post conflicto.

Más allá del imperativo moral, cabe también invocar algunas ventajas prácticas para países importantes en la escena internacional. No en vano la AOD puede también evitar situaciones de espiral de la violencia que afectan a países vecinos e incluso a la comunidad internacional en su conjunto. El conflicto de Mali tras la crisis libia, la dinámica actual del conflicto en Siria o las migraciones masivas de refugiados productos de los conflictos armados son solo algunos ejemplos. Otros, como la vulnerabilidad de sociedades devastadas a enfermedades contagiosas (como el ébola), o la creación de zonas francas para el terrorismo internacional, el tráfico de drogas, o la piratería, han tenido mayor repercusión mediática.

⁴² Este debate aparece bien reflejado en el Informe “Responsability to protect” (discutida en la Asamblea General de Naciones Unidas), que implica que la idea de la soberanía del estado conlleva ineludiblemente una responsabilidad, y su dejación grave (ante atrocidades masivas), puede eventualmente legitimar una intervención internacional. Véase: International Commission On Intervention An State Sovereignty (2001)

B. La agenda de la fragilidad de la ayuda

Es por tanto comprensible que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, entre otros actores, se haya detenido sobre las especificidades de los países frágiles. Más discutible es la adopción de una nueva clasificación de países frágiles a finales de los 90, de contornos difusos, cuya relevancia vale la pena mencionar brevemente. Dicha clasificación parte de los países conflicto y post –conflicto, a los cuales se suman: (i) aquellos países donde el estado ha dejado de funcionar o tienen un control limitado del territorio y (ii) la agenda de países conocidos como “*Low Income Countries Under Stress*” (LICUS) (para un análisis más detallado, véase Alonso Cortez y Klasen, 2014).

La clasificación de países frágiles viene a sumarse a otras categorías existentes a escala global, como la de Países Menos Adelantados, aquellas basadas en ingreso como la del Banco Mundial, en desarrollo humano como la del PNUD, u otras específicas para pequeñas islas, estados sin litoral, o países pobres altamente endeudados, entre otras. La profusión de categorías limita el alcance práctico de las mismas, y su revisión parece hoy día aconsejable (Alonso, Cortez y Klasen, 2014).

En el caso de la clasificación de países frágiles, no queda muy clara su utilidad a la hora de asignar la ayuda, pues la definición de fragilidad varía para las diferentes instituciones que lo aplican. La OCDE ha definido fragilidad como “*States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations*” (OCDE, 2008c, p.16), no sin admitir que el concepto ha sido muy criticado (al igual que el de estados fallidos) por su imprecisión, y de señalar que sería más preciso hablar de estados que experimentan fragilidad, más que de estados frágiles. La imprecisión conceptual se traduce en la ausencia de una lista unificada de los países que la componen. Existen al menos 6 listas diferentes de países frágiles y tan sólo los 13 países que parecen en todas las listas analizadas (Alonso, Cortez y Klasen, 2014).

En el marco de la agenda de eficacia de la ayuda, la iniciativa de trabajo de la AOD en contextos frágiles es el denominado “*New Deal*” para el compromiso de los estados frágiles⁴³. Impulsado por el *International Dialogue On Peacebuilding And Statebuilding* (IDPS), es una iniciativa auspiciada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, pero que incluye la participación activa de los países beneficiarios.

Al igual que la Declaración de París, el *New Deal* ha tenido una aplicación práctica todavía limitada. Aunque el *New Deal* no existía en el momento de la elaboración del Cadre de *Coopération Interimaire en Haiti* (2004), objeto principal de la investigación, hay varias razones que aconsejan su análisis: (i) es la agenda principal de trabajo de la AOD con estados frágiles (ii) muchos de sus principios aparecen reflejados en la metodología del utilizada para el Cadre de *Coopération Interimaire en Haiti* (iii) la agenda inspiró intervenciones de la AOD en Haiti en parte del periodo 2004-2015, (iv) la agenda de fragilidad ha servido para afinar algunas hipótesis de esta investigación y (v) la discusión actual apunta a una mayor integración de las herramientas del *New Deal* y de los *Post Conflict Needs Assessment*.

⁴³ En adelante, no referiremos a dicha agenda como *New deal*

A continuación se abordan los compromisos y objetivos principales del New deal, sus instrumentos, así como un breve balance de sus resultados hasta la fecha.

El *New Deal* asume un triple compromiso: hacer uso los Objetivos para la consolidación de la paz y el estado (OPE); otorgar plena prioridad a nuevas formas de implicación asumidas como propias por los países; y alimentar la confianza mutua proporcionando ayuda, gestionando eficazmente los recursos y orientándolos al logro de resultados.

Con este fin el *New Deal*, además de enfatizar la imperiosa necesidad de la apropiación nacional (clave en la Declaración de París), establece 5 objetivos generales:

- *Legitimidad política*. Fomentar unas bases políticas incluyentes y la resolución de conflictos
- *Seguridad* - Establecer y reforzar la seguridad de las personas
- *Justicia* - Combatir las injusticias e incrementar el acceso a la Justicia
- *Fundamentos económicos* - Generar empleo y mejorar los medios de vida
- *Ingresos y servicios* - Gestionar los ingresos y crear las capacidades necesarias para una prestación de servicios transparente y equitativa

Para el logro de dichos objetivos, se otorga prioridad a los siguientes instrumentos: un buen análisis, la *evaluación de fragilidad*; *Una visión y un plan* elaborados con liderazgo y apropiación nacionales, y *Un pacto* como mecanismo de implementación, que apunta a una buena armonización y coordinación de los donantes, modalidades de ayuda incluidas.

Por último, cabe mencionar que el *New Deal* persigue la generación de confianza mutua, proporcionando ayuda, gestionando los recursos más eficazmente y orientando dichos recursos a resultados concretos. Para ello apunta a una mejora de la transparencia, la definición de riesgos compartidos, la utilización de sistemas nacionales (con el consiguiente fortalecimiento de capacidades) y una ayuda oportuna y previsible.

En otras palabras, el New Deal apunta a una mejor calidad de la ayuda, aunque “*such transformative shifts require deep political support and buy-in. Without this fundamental commitment to breaking away from business as usual, the step-change that is necessary will not come forth*” (Rehman Mayar, p.3). ¿Cuál ha sido su alcance real en la práctica?

El primer Informe de avance hace un balance de los modestos avances en la materia (IDPS, 2014). Si bien parece que la iniciativa ha logrado mejorar el diálogo entre gobiernos, donantes y sociedad civil, señala numerosas carencias: “*New deal needs to reach beyond ministries of planning/finance and bilateral aid agencies, and bring all parts of governments into a partnership...So far, compact have shown their value, but not fully*” (IDPS, 2014, p.3) Y señala que la ayuda al desarrollo sólo puede contribuir eficazmente a la consolidación de la paz si cambia su manera de trabajar.

De hecho, el informe señala que tan solo un país ha incluido la evaluación de la fragilidad en su Plan (el caso de la *Agenda por la prosperidad* en Sierra leona).

También Liberia ha incorporado los principios del New Deal en su *Agenda for Transformation*. En otros países, o bien los Planes preceden al ejercicio del New Deal, o el Pacto no se corresponde con una visión o Plan (Somalia). En el caso paradigmático de Somalia, tras la conclusión del periodo de referencia del *Post Conflict Needs Assessment* en 2012,⁴⁴ el New Deal ha dado lugar a al primer Compact con el gobierno en el 2013 (Federal Republic of Somalia, 2013). Aunque esto ha permitido cambiar percepciones y mejorar la apropiación nacional, no han faltado autores que señalan que el gobierno tiene casi la exclusividad del proceso (Hearn y Zimmerman, 2014).

En suma, el New Deal es una ambiciosa e interesante iniciativa, que ha producido algunas experiencias piloto dignas de mención. No obstante, en términos de análisis de políticas post-conflicto, su influencia práctica es ciertamente limitada.

2.6.2 Las tareas principales de la AOD en la consolidación de la paz

Anteriormente se han esbozado las tareas principales de la consolidación de la paz ¿Pero cuál es el ámbito de intervención real de la AOD? La AOD no puede cubrir todas las necesidades post conflicto y debe coordinarse con otros ejercicios, como se verá más adelante.

A partir de un análisis de Lund (2009) de los esfuerzos preventivos emana una primera constatación. Buena parte del amplio abanico de las actividades preventivas son *de facto* apoyadas por la AOD, particularmente en contextos post conflicto (ver Cuadro 5). Ciertamente es que la AOD no está generalmente implicada en temas como las sanciones económicas, el embargo de armas o el uso de la fuerza, pero sí apoya muchas otras iniciativas claves para la consolidación de la paz.

⁴⁴ En Somalia se denominó finalmente a este ejercicio de PCNA: *Reconstruction and Development Programme*. El RDP nunca fue propiamente un marco de transición, pues la contraparte (el gobierno de Somalia) tampoco tenía control efectivo del territorio ni capacidad de implementarlo plenamente. Si tuvo, al menos una función de documento de referencia y articulación hasta el 2012: Dado que la mitad de la AOD en Somalia se destina a fines humanitarios, podríamos estimar el flujo de fondos influidos por el RDP podría rondar los 300-400 millones de dólares de EU anuales. Véase: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/2%20Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202015.pdf>

Cuadro 5: Un resumen de la contribución de la AOD antes, durante y después del conflicto

<i>Fase del conflicto</i>	<i>Actividades posibles</i>
Antes (conflict prevention)	Reformas económicas inclusivas y apoyo presupuestario condicionado Descentralización y/o reparto de poder Apoyo a procesos electorales y prevención de la violencia Seguridad y estado de derecho Fortalecimiento de capacidades en derechos humanos, comunicación para la paz Diálogo multi-actor, reconciliación. Análisis de conflictos y escenarios Ayuda humanitaria
Durante (conflict management)	Ayuda humanitaria y planificación de la recuperación temprana (1) Apoyar amplia participación en las negociaciones de paz. Análisis de conflictos y escenarios
Después (peacebuilding)	<p>Seguridad Desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes (en particular, esta última) Retorno de refugiados y desplazados, ayuda a comunidades de acogida Apoyo al estado de derecho (policía, justicia y prisiones), la convivencia ciudadana y la reconciliación Desminado</p> <p>Procesos políticos -Apoyo a procesos electorales - Diálogo y desarrollo de consensos nacionales. Análisis de conflictos y escenarios -Apoyo a reformas políticas estructurales (Constitución, federalismo, parlamento, partidos políticos) -Infraestructuras para la paz (Comisiones de paz, Unidades especializadas, grupos asesores) -Promoción y garantía de los derechos humanos</p> <p>Restablecimiento de servicios básicos - Rehabilitación de infraestructura social básica -Apoyo a la prestación de servicios sociales de base (educación, agua, salud) --Ayuda humanitaria y recuperación temprana</p> <p>Restablecimiento de funciones gubernamentales básicas -Fortalecimiento/establecimiento del sector público incluyente, y de la administración fiscal -Apoyo a capacidades de coordinación y a la formación masiva con presencia territorial</p> <p>Revitalización económica y creación de empleo -Apoyo a la estabilidad macroeconómica⁴⁵ -Reformas económicas inclusivas y sensibles al conflicto. -Creación de empleo temporal y medios de vida (sobre todo para jóvenes), así como empleo a través de cadenas de valor de carácter más permanente: agricultura, infraestructura, regeneración de pequeñas y medianas empresas, oportunidades de inversión extranjera directa.</p>

Transversales: prevención de conflictos, género, derechos humanos, medio ambiente y gestión de riesgos, HIV-SIDA

⁴⁵ En algunos casos, los donantes financian la asistencia técnica del FMI (u otras instituciones) para ciertos aspectos relativos a la gestión macroeconómica.

Fuente: elaboración propia a partir de Lund (2009). Nota: a efectos ilustrativos, hemos categorizado el análisis a partir de los conceptos previamente abordados⁴⁶. Nota (1) PNUD, Banco Mundial (2011), Inter Agency Standing Committee (2008)

El cuadro ilustra alguna de las importantes contribuciones de la AOD. Aquí nos focalizaremos en la fase post conflicto.

En el área de la seguridad, si bien su rol es secundario, la AOD brinda apoyo a temas como desmovilización, desarme y reintegración (DDR), clave para generar estabilidad. Ello implica, además de los trabajos más propios de fuerzas del orden (como la desmovilización y el desarme), un reto notable en contextos de lucrativas economías de guerra. Es preciso, por tanto crear oportunidades y servicios sociales para la reintegración de los ex/combatientes, pero también para los refugiados y desplazados que retornan a sus zonas de origen. Y para los que, en medio de las hostilidades, han permanecido en sus territorios y viven con cierto recelo la llegada masiva de personas que han pasado años, o décadas, fuera de dichos territorios. Ello implica también que la AOD apoye medidas de seguridad ciudadana, potenciando la coexistencia pacífica para evitar represalias, abusos y venganzas, desminar el territorio, y generar confianza en el proceso de paz. En muchas ocasiones la AOD opta por programas amplios de apoyo socioeconómico a las comunidades priorizadas para que puedan atender a tan diversos beneficiarios.

Desde una perspectiva más general, la AOD puede también contribuir al restablecimiento del estado de derecho, la profesionalización, modernización y legitimación de las fuerzas de seguridad, la justicia transicional y la reconciliación, la lucha contra la impunidad y el establecimiento de un sistema de prisiones. Aunque el abanico de intervenciones cambia en cada caso, es obvio que la AOD está cada vez más implicada en este pilar, que requiere una estrecha coordinación con las misiones de paz de la ONU (o, según el caso, instituciones regionales), y los actores del conflicto presentes en el territorio.

En el área de los procesos políticos, es muy importante la generación de espacio políticos incluyentes, algo a lo que la AOD puede contribuir de diversas maneras. Este hecho conduce a la importancia del proceso electoral, firmemente apoyado por la ayuda, con el fin de dotar de legitimidad al sistema. Junto a este punto, se fomentan dinámicas incluyentes, de reparto o participación en el poder de los diversos grupos implicados, con programas de apoyo a temas como la reforma constitucional, la descentralización o la reforma de parlamento y partidos políticos. Asimismo, cuestiones como la promoción de los derechos humanos civiles y políticos, la perspectiva de género, o las infraestructuras de paz (Comisiones de paz, Unidades especializadas, grupos asesores) revisten una gran importancia en el medio y largo plazo. Finalmente, la generación de diálogos y consensos nacionales resulta clave (PNUD/OEA, 2013). El proceso de planificación de la AOD post/conflicto constituye una de las raras oportunidades de promoverlos, y generar una verdadera apropiación de los procesos.

⁴⁶ Para una visión más detallada del ciclo del conflicto ver Lund (2009, p.288)

Un tercer elemento es el restablecimiento de los servicios sociales básicos. La AOD juega un papel clave en el restablecimiento progresivo de servicios de educación, salud y agua y saneamiento en las zonas de conflicto (para acoger la llegada de desplazados y refugiados), pero también para generar incentivos de paz. Esto es tanto o más importante, porque además de campañas mediáticas, laboratorios de paz y otros experimentos, la educación es el principal motor de una paz positiva en el largo plazo (UNICEF, 2011). Dicho esto, dichas funciones representan una tarea ingente, que sobrepasa la capacidad de la AOD en el medio y largo plazo, y exige la definición de prioridades territoriales, movilización de recursos nacionales y una secuencia afinada para su implementación.

Un cuarto elemento es el restablecimiento de las funciones gubernamentales básicas. La AOD puede, y debe, contribuir a formar una administración representativa de la realidad social del país, que no sea percibida como parcial o discriminatoria. Un aspecto prioritario es la creación de una capacidad fiscal, que es la base de la sostenibilidad de las inversiones financiadas por la comunidad internacional (profesores, médicos, policías y gastos corrientes de mantenimiento de infraestructuras), aunque las dinámicas del conflicto deben aquí ser tomadas en cuenta (por ejemplo las oportunidades impositivas vinculadas a las economías de guerra). Un segundo aspecto es que la AOD contribuya a un desarrollo endógeno, no dependiente de las cambiantes prioridades de los diferentes actores de la Comunidad Internacional, que requiere una contraparte formada y con poder de decisión. Hoy es ya aceptado que la inclinación de los más fervientes defensores del consenso de Washington por la reducción sistemática de la administración pública carece de fundamento práctico. Es más, el fortalecimiento de capacidades y el liderazgo nacional se consideran una de las claves del éxito de los esfuerzos de la AOD, y una de sus contribuciones principales a la consolidación de la paz.

Por último, está el rol imprescindible de la revitalización económica y la creación de empleo. En contextos post conflicto la creación rápida y masiva de empleos temporales (desminado, desescombro, pequeña infraestructura, microempresas), en particular para los jóvenes y ex combatientes resulta crucial. Y dichos programas, generosamente financiados por la AOD, deben simultanearse con mecanismos de creación de trabajo decente y crecimiento económico sostenido (Naciones Unidas, 2009b). Desgraciadamente, no es infrecuente la desconexión entre las medidas de estabilización económica y las políticas sectoriales financiadas por la AOD necesarias para la creación de empleo (infraestructuras viarias, electricidad, agricultura, gestión de recursos naturales o entorno favorable a la inversión de las PYMES, entre otros).

Una segunda consideración sobre las tareas de la AOD es su sostenibilidad en el tiempo. Es importante que las intervenciones mencionadas se hagan sin comprometer generaciones futuras (por ejemplo contaminando el agua y la tierra de territorios enteros), y que la gestión de los recursos naturales (incluidas las industrias extractivas) y la reducción del riesgo de desastres esté presente en la planificación de la AOD.

Es igualmente importante que la AOD sea previsible y acompañe al país en su esfuerzo post conflicto, mientras sienta progresivamente las bases de su desarrollo endógeno, entre otros con una capacidad fiscal propia, que reduzca su dependencia de la ayuda y fortalezca la rendición de cuentas a sus ciudadanos (y no sólo a los donantes).

Una tercera consideración sobre las tareas de la AOD en estos contextos es su necesaria evaluación. Sólo así podrá sostenerse en el tiempo la demanda de atención especial a estados frágiles, a través de una adecuada rendición de cuentas. Como vemos en el Cuadro 6, es poco lo que se conoce sobre el impacto de la AOD en estos contextos y rara vez se presta la atención necesaria a las evaluaciones macro (a nivel de país), frente a la lógica tradicional de evaluación de proyectos individuales.

Cuadro 6: La difícil medición del impacto de la AOD en la consolidación de la paz

Una de las dificultades de la agenda de fragilidad que inspira el *New Deal*, es la dificultad de medir el impacto de la AOD en la consolidación de la paz (Menkhaus, 2004). No en vano esta presenta dificultades metodológicas notables, pues requiere invertir fondos relevantes en la construcción de información agregada y comparable a lo largo del tiempo, y mantener su recopilación periódica (los ministerios e institutos estadísticos no recaban regularmente esta información). La mayoría de las evaluaciones de gobiernos u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), se orientan pues a proyectos e iniciativas concretas⁴⁷, y encuentran frecuentemente enormes dificultades a la hora de medir resultados, por la complejidad en la identificación de los indicadores, líneas de base y metas, entre otras⁴⁸.

Los esfuerzos de análisis integral de la respuesta de la Comunidad Internacional son algo más comunes en el ámbito humanitario ⁴⁹. Aunque más excepcionales, existen esfuerzos para evaluar el impacto de la AOD de manera integral, como la evaluación conjunta en la República Democrática del Congo (Belgium, 2011)⁵⁰. Si bien las dificultades técnicas son notorias, el potencial hasta la fecha no ha sido plenamente explotado.

Fuente: elaboración propia

En el desarrollo de dichas tareas, la AOD requiere una interacción con otros procesos (ayuda humanitaria, planificación de paz y seguridad, y planificación económica), que serán analizados más adelante.

⁴⁷ Si bien cabe señalar que algunos organismos han empezado a realizar evaluaciones temáticas al respecto, tales como el Banco Mundial, el PNUD, la cooperación sueca o la británica

⁴⁸ Un ejemplo de ellos es el Fondo de la ONU para el logro de los ODM, impulsado por España, que en su ventana de prevención de conflictos y consolidación de la paz, evaluó 19 proyectos.
<http://www.mdgfund.org/es/content/conflictpreventionandpeacebuilding>

⁴⁹ Un ejemplo interesante es el *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP), que incluye ONGs, Cruz Roja y Media Luna Roja, Naciones Unidas y varios donantes bilaterales.

⁵⁰ Esta evaluación incluyó a Bélgica, Alemania, Holanda, Reino Unido, a los que luego se unieron Canadá, Japón, UNICEF, PNUD, UNFPA, UNIFEM y OHCHR y fue acompañada por la OCDE.

En suma, la AOD puede jugar un rol clave en la consolidación de la paz. Pero para afrontarlo debe innovar y trascender la paleta clásica de intervenciones, pues *"there is a danger of 'projectising' peacebuilding and reverting to a technocratic approach that assumes that by undertaking a certain set of activities and performing them well, external actors can build peace in war-torn societies"* (Wyeth, 2011, p.10). Como se verá en los capítulos posteriores, este riesgo afecta notablemente a la ejecución de dichas estrategias, bajo la inercia del denominado *"business as usual"* y la falta de incentivos comunes de los donantes para la consolidación de la paz.

2.6.3 Las particularidades de la AOD en situaciones de conflicto

A pesar de las crisis, la AOD ha mantenido un volumen más o menos estable desde el final de la guerra fría⁵¹. Sin embargo, nada permite afirmar que la AOD sólo pueda tener un impacto positivo, o incluso neutro, sobre el riesgo de conflicto. De hecho, como vimos en el capítulo precedente, una brusca suspensión de la AOD puede tener serios efectos desestabilizadores. Por ello revisaremos las especificidades de la AOD desde dos prismas, el económico y el político.

En primer lugar, a través de su impacto macroeconómico agregado la AOD puede influir en el crecimiento, con consecuencias sobre el riesgo de conflictos ya comentadas en el capítulo 1. Sobre este particular, vale la pena recordar el fértil debate sobre el impacto de la ayuda en el crecimiento económico, que recapitula Hoeffler en un estudio para la OCDE. (Hoeffler, 2012)⁵². Tras revisar diversos estudios al respecto, la autora señala que no existen evidencias concluyentes de que la ayuda promueva el crecimiento económico, algo en lo que coincide Alonso (2012). Hoeffler plantea otra pregunta:

"Can aid help stabilise post-conflict countries by enhancing the peace dividend? We explored these links further in our research. Using standard cross-country growth regressions we found evidence that aid can have a moderate but positive effect on growth in post-war economies (Collier and Hoeffler, 2004; Hoeffler, et al., 2011). We found that an extra 1% of aid increases growth by 0.05-0.1%.ii However, aid in violent post-war situations has no effect on growth. We also examined whether policy reforms can support post-war recovery. We found robust evidence that countries with good policies achieve higher growth, but no evidence that aid is more effective in good policy environments.... Post-war countries tend to have weak institutions and one of the important issues is how they should prioritise and sequence their policy and institutional reforms. An analysis of policy reforms found no evidence that any particular area (economic management, structural policies,

⁵¹ En la actualidad (2013) esta representa una media del 0.30% del PNB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (0.32% en 1990), lejos del 0.7% comprometido en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague. Fuente. OCDE, DAC, ODA 1960-2013 trends, <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

⁵² Para una revisión de la fértil y controvertida literatura en la materia ver Hoeffler (2012) y Alonso (2012).

policies for social inclusion/equity and public sector management and institutions) should be prioritized” (Hoeffler , 2012, p. 9-10).

En suma, este análisis sugiere que la ayuda puede tener un efecto positivo en el crecimiento en países post-conflicto (sin violencia), aunque no aparecen evidencias estadísticas de la pertinencia de algunas opciones de políticas públicas frente a otras. Este análisis de la AOD coincide con las lecciones aprendidas, que apuntan a la ausencia de recetas de aplicación generalizada y, por tanto, a la necesidad de construir con los actores nacionales un futuro mejor.

En segundo lugar están las sensibilidades políticas. No es un secreto para nadie que la AOD altera la balanza de poderes y el equilibrio de actores en cualquier sociedad. Encargar un estudio a un instituto de investigación, invitar a una lideresa a un dialogo local, decidir zonas de intervención o grupos prioritarios, tiene siempre un impacto político. E incluso acciones *a priori* muy bien intencionadas y pensadas pueden avivar las tensiones latentes. El agravio comparativo entre etnias o grupos religiosos en la asignación de la ayuda, el apoyo a la sociedad civil en ciertos contextos, la generación de una dependencia alimentaria, el aval político a un gobierno o su debilitamiento, o la interacción de la AOD con fuerzas militares son algunos de los factores que pueden generar tensiones diversas en los países beneficiarios (ver Cuadro 7). Tal vez por este motivo, el planteamiento “*do not harm*” de Anderson (1999) ha tenido una honda influencia en la práctica, pues ha obligado a repensar la ayuda en el volátil ambiente en el que opera, con el fin de disminuir sus potenciales efectos negativos.

Más allá del “*do not harm*” el uso de herramientas de análisis del conflicto en la AOD se ha generalizado. Dichas herramientas ayudan a entender: (i) las causas estructurales e inmediatas del conflicto, (ii) los actores del mismo y (iii) las oportunidades programáticas para la paz. Es decir, la AOD se ha dotado de instrumentos de una suerte de inteligencia civil básica, que le permite recopilar y procesar información de contenido político al servicio de sus intervenciones, favoreciendo con ello una política proactiva de consolidación de la paz, el objetivo último en situaciones post conflicto. Lamentablemente, dichas herramientas no siempre están disponibles en la práctica, y la tentación de los donantes de retornar a la lógica de los proyectos está siempre presente.

Cuadro 7. Exploración de potenciales impactos no deseados de la AOD en los conflictos

<i>EN LA GENESIS</i>	<i>EN SU DESARROLLO</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Introduciendo recursos en un contexto de escasez y competencia entre grupos étnicos, religiosos o partidos políticos (como tamiles y singaleses en el post-Tsunami) • El efecto desviación de la ayuda que puede permitir al gobierno financiar su gasto militar (también después del conflicto) • Distorsionando la actividad económica local, como la producción alimentaria (desincentivos de la producción, incremento de la dependencia, cambio de hábitos alimentarios) Somalia • Trabajando con los gobiernos opresivos se les puede estar <i>de facto</i> legitimando, pudiendo bajo determinados supuestos agravar las tensiones preexistentes • La suspensión de la AOD en situaciones de tensión latente puede tener un efecto desestabilizador importante (Haiti) • Las fuerzas de mantenimiento de la paz que acompañan la ayuda de emergencia, pueden dejar un legado de armas que pueden reavivar un conflicto (Ruanda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiando a través del impuesto exigido por las guerrillas o gobiernos frágiles a las organizaciones de ayuda humanitaria (Liberia o Sudan) • Contribuyendo a “legitimar” algunos movimientos, que patrimonializan el uso de la ayuda en campos de refugiados (Ruanda) • Prolongando el conflicto, a través del alivio de las situaciones de los más débiles que pueden aguantar durante más tiempo los efectos más nocivos de los mismos (ex-Yugoslavia) • Mediante la publicidad sobre las atrocidades bélicas, se puede favorecer una dinámica de acusaciones y dificultar el dialogo (ex-Yugoslavia) • Orientando la dinámica bélica, que puede articularse en función de las zonas de entrada de la AOD (puertos o aeropuertos) o favorecer los desplazamientos de la población civil por las partes • Financiando apoyos técnicos que tengan un impacto en economías de guerra sin un análisis políticos de las consecuencias

Fuente: elaboración propia a partir de Anderson y Ruiz. Este cuadro no realiza valoraciones sobre si dichas actividades de la AOD son o no pertinentes y necesarias en diversos contextos.

Como vemos en el cuadro, las intervenciones de la AOD pueden, según el caso, aumentar o disminuir el riesgo de conflicto. Uno de los ejemplos positivos es el mecanismo de coordinación de los donantes en Sri Lanka tras el Tsunami del 2004, que utilizaba los análisis periódicos de la conflictividad para reevaluar sus estrategias y mantener posiciones coordinadas⁵³. Por ejemplo, se trató de buscar una cierta equidad entre las víctimas del desastre natural y las víctimas del conflicto armado en Sri Lanka de mayor antigüedad para las cuales los fondos eran mucho más escasos (Kaur Grewal, 2006).

⁵³ El *Peace Confidence Index* se revaluaba trimestralmente, véase <http://www.cpalanka.org/units/conflict-and-peace-analysis>

Por otra parte en el Líbano, tras la guerra del 2006, la reconstrucción fue focalizada en la población chiita (principales víctimas de los ataques israelíes, al ser la base social de Hezbollah), y gestionada mayoritariamente por el gobierno libanés, donde los chiitas no tenían representación. La gestión eficaz de los fondos contribuyó de algún modo a aliviar las tensiones internas entre diferentes grupos del país, al menos momentáneamente, ya que buena parte de las ayudas llegó a sus destinatarios. (Government of Lebanon, 2008).

Hay también ejemplos menos esperanzadores. Diferentes entrevistados en el marco de esta investigación señalaron que el fuerte recorte de la AOD y la recesión económica en Haití crearon un ambiente favorable al comercio de droga de algunos círculos políticos, en el período 2002/2004, como alternativa a la escasez de recursos propios. Dicha dinámica pudo tener repercusiones negativas en el funcionamiento de la gobernabilidad del país y en la protección de los derechos humanos, estimadas como principales causas del conflicto de 2004 por los entrevistados.

En Sri Lanka, el establecimiento de fondos conjuntos para el manejo de la AOD post Tsunami por las partes en conflicto⁵⁴ se vio como una oportunidad para consolidar el alto el fuego y avanzar en el proceso de paz. No obstante, dicho acuerdo acabó siendo revocado por la Corte Suprema, lo que de algún modo se convirtió en la antesala del ulterior retorno a las hostilidades.

Es notorio que en muchos lugares la AOD libera recursos que pueden ser (mal) invertidos en gasto militar. Por eso es importante tener enfoques transversales, donde las posibles inversiones militares o policiales (desmovilización, profesionalización, depuración, reclutamiento o armamento) se hagan dentro de un marco preestablecido, que contribuya a reducir el riesgo de conflicto.

Es digno de mención que la ayuda humanitaria enfrenta algunos de estos dilemas sobre una base cotidiana, pues debe acceder a zonas bajo control de grupos armados.

En suma, el recuento de posibles impactos de la AOD es tan amplio como su ámbito de actuación. Muchos de los efectos mencionados pueden ser anticipados y neutralizados con cierta facilidad, siempre que exista la voluntad política, se logre un adecuado conocimiento del contexto y de la racionalidad de los actores (Keen 1997).

2.6.4 La coherencia de la AOD con otras intervenciones

Es importante culminar el análisis de la AOD midiendo su coherencia con otros ámbitos de intervención, como los de paz y seguridad o la recuperación económica y social (en particular los programas del FMI. A continuación se tratan ambos aspectos.

⁵⁴ De hecho, partes del territorio estaban bajo el control de la guerrilla del LTTE. El fondo, bajo forma de Memorándum de Entendimiento, se denominó, Post-Tsunami Operational Management Structure ("P-TOMS")

A. Intervenciones de paz y seguridad

A la hora de mantener la paz y seguridad internacional, la ONU cuenta con un amplio abanico de recursos. Entre ellos cabe citar: (i) las operaciones de mantenimiento de la paz, (ii) las misiones y los enviados políticos, (iii) la arquitectura de la Consolidación de la Paz⁵⁵.

Tradicionalmente, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (52, desde 1990)⁵⁶ nacen con un mandato de su Consejo de Seguridad a través de una resolución y son renovados periódicamente. Generalmente cuentan con un componente de mantenimiento de la paz, militar, policial y civil, con diversas funciones según los casos. La mayoría de su personal es internacional y constituyen la herramienta más robusta de acción de la ONU en el escenario de conflictos.

Dichas funciones incluyen, entre otras, diálogo y análisis político, desarme, desmovilización y reintegración, fortalecimiento del estado de derecho (policía, justicia y prisiones), promoción de los derechos humanos y apoyo a la administración pública (central y local). En algunos casos, las misiones (Timor Oriental, Kosovo), han llegado a desempeñar funciones de una administración interina, tareas para las que no estaban plenamente preparadas. El mandato de las operaciones de paz ha ido ganando fuerza, y en la actualidad diversas Misiones de Paz actúan bajo el denominado Capítulo VII (Naciones Unidas, 1945) de la Carta de Naciones Unidas (de manera más o menos explícita), que otorga mayor margen de maniobra a las cascos azules para el desempeño de sus funciones.

No obstante, las Misiones de la ONU de mantenimiento de la paz no cuentan con presupuesto propio para implementar proyectos específicos, con algunas excepciones puntuales (como los proyectos vinculados a violencia comunitaria). Por dicho motivo, su interacción con la rama de desarrollo de la ONU, así como los organismos multilaterales, regionales y bilaterales resulta de suma importancia. Dicha interacción en el caso de la ONU se produce de la manera siguiente.

La misión de la ONU suele estar dirigida por un Representante Especial del Secretario General (quien pilota los esfuerzos políticos en el país), y uno de sus adjuntos es el Coordinador residente de las actividades operativas de las Naciones Unidas (es decir, las agencias, fondos y organismos del Sistema de Naciones Unidas), que es nombrado Representante Especial del Secretario General Adjunto. Dicha figura suele también ejercer la función de Coordinador Humanitario⁵⁷. A estos

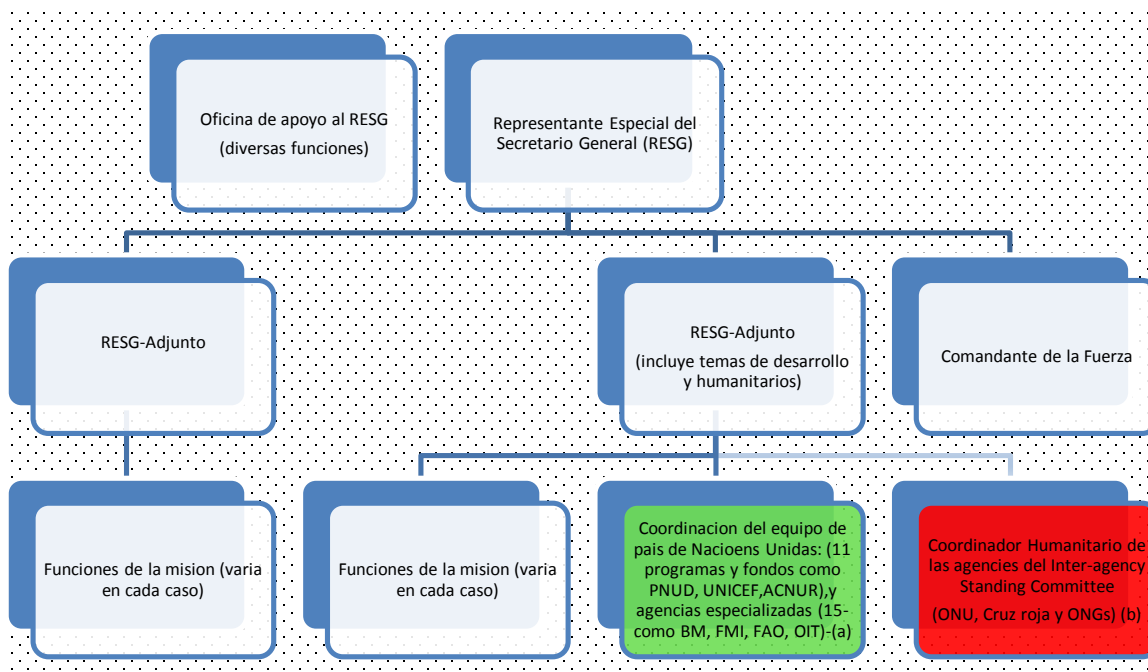
⁵⁵ Esta última se compone de la Comisión de la consolidación de la paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. A ellos cabría añadir el rol de la Oficina de Asuntos de Desarme y la lucha contra el terrorismo. <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>

⁵⁶ Véase: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>

⁵⁷ Dicha función trasciende el ámbito de la ONU, e implica a todos los miembros *del Inter Agency Standing Committee*, compuesto de agencias de la ONU, la familia de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y consorcios de ONGs, entre otros, Véase <https://interagencystandingcommittee.org/>

efectos, cabe mencionar que tanto el BM como el FMI han mantenido una cierta independencia funcional con respecto al Sistema de la ONU, y su nivel de coordinación en el terreno varía según los casos. Los PCNAs son, sin duda, uno de los mejores ejemplos de la colaboración entre el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

Gráfico 4: Ilustración de la estructura de una misión de mantenimiento de la paz



Colores: azul (paz y seguridad), verde (desarrollo/económico) y rojo (humanitario).

Notas: (a) para una relación completa de programas, fondos, agencias especializadas y otras entidades y organismos relacionados ver <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>

(b) las actividades humanitarias de los miembros del IASC no siempre están en consonancia con el mandato de la Misión de Paz, pero se presentan así a efectos ilustrativos de coordinación

Fuente: elaboración propia

Los análisis coste/beneficio ya mencionados dejan dichas misiones de mantenimiento de la paz en un buen lugar, presumiblemente por el rol estabilizador del contingente militar y policial. No obstante, su éxito en el ámbito de la construcción de capacidades nacionales es muy variable.

Como se ha señalado, bajo una perspectiva integral los temas de paz y seguridad forman parte también del ámbito de planificación de la AOD (DDR, Estado de derecho, diálogo, entre otros). Hay por tanto necesidades de estrecha coordinación

en este marco, tanto en la planificación de las intervenciones como en su ejecución. No en vano el mandato de las misiones de la ONU lo suele determinar el Consejo de Seguridad⁵⁸, mientras la AOD por principio aconseja el mayor nivel de apropiación nacional posible. Este marco de coordinación fue el utilizado en Haití o Liberia.

En cambio, en otros contextos donde se han elaborado *Post Conflict Needs Assessments* no hay presencia alguna de tropas de la ONU, sino misiones políticas. A continuación presentamos algunos ejemplos:

-En el caso de Afganistán o Iraq eran tropas de una coalición de países (este último sin amparo del derecho internacional)⁵⁹. En Somalia se trataba de una misión de la Intergovernmental Authority on Development (IGAD) y luego la Unión Africana con apoyo de la ONU⁶⁰. En estos tres casos, Naciones Unidas cuenta con una misión política de respaldo a la consolidación de la paz. Una situación nada fácil, como muestra el bombardeo de la oficina de la ONU durante la elaboración del PCNA de Irak, o el ataque a la oficina de la ONU en Somalia. En estos contextos, con conflictos aún activos, hay generalmente un Representante del Secretario General de la ONU que dirige los esfuerzos políticos de la ONU y asegura la coherencia de la intervención.

En otros lugares donde se elaboró un PCNA no había presencia militar extranjera ni Misión política de la ONU (Ucrania, Sri Lanka, entre otros). En estos casos, el Coordinador Residente de la ONU es el máximo oficial *in situ* y dialoga con otros actores presentes en el terreno, como es el caso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Ucrania, o *la Sri Lankan Monitoring Mission* (SLMM) en Sri Lanka (compuesta por Noruega e Islandia).

Cabe por último mencionar el importante rol de la Comisión de Consolidación de la Paz. Dicha Comisión tiene como objetivo “1) Agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, tales como los donantes e instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y los países que aportan contingentes; 2) canalizar recursos y 3) proponer estrategias integradas en materia de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y, cuando proceda, poner de manifiesto cualesquiera deficiencias que amenacen con socavar la paz”⁶¹. Aunque los temas políticos requieren una notable implicación de la sede por su sensibilidad, los elementos técnicos de la implementación (tales como la coordinación de la planificación o ejecución de un PCNA) suelen estar delegados a las estructuras presentes en el país.

⁵⁸ Dicho esto, las misiones suelen ser el resultado de una demanda nacional y aceptadas por las partes.

⁵⁹ Aunque en el caso de Afganistán, bajo el amparo de legalidad que daba la legítima defensa implícitamente evocada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para una visión crítica véase (Melero, 2008), https://www.uam.es/personal_pdi/derecho/jarsey/3publicaciones/guerradeafganistan.pdf

⁶⁰ Nos referimos aquí exclusivamente a las misiones que convivieron con el proceso y ejecución del PCNA

⁶¹ <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>

B. Intervenciones para la recuperación económica y social

La recuperación económica post-conflicto es un factor clave para la paz. Muchas de las razones son bien claras: *"if economic issues were in part responsible for the initial outbreak then addressing the original economic issues will likely help to avoid war reoccurrence. And whatever the origins of the conflict, the destruction brought about by war will produce the need for economic reconstruction, for the re-organization of production and trade, for the retraining and reintegration of ex-combatants and possibly for provisions for distributing resources to winners and losers"* (Humphreys, 2003, p.18). La recuperación económica parte por tanto de un doble objetivo: lograr la reconstrucción económica y social (que a medio plazo exige crecimiento económico), y evitar la reanudación del conflicto armado. Y esto entraña un coste fabuloso en países con una base fiscal erosionada, si no desmantelada por la guerra. Es aquí donde la AOD, en la fase inmediata post-conflicto, juega un rol fundamental.

La dificultad de la tarea es diferente según sea la situación de partida. Un estudio del PNUD (UNDP, 2008) apunta a una categorización atendiendo a los factores siguientes:

-Diferentes niveles de ingreso per cápita, con países como Sri Lanka o Colombia (candidato actualmente al ingreso a la OCDE) con economías dinámicas frente a países sumidos en la extrema pobreza como Afganistán o Somalia.

-La existencia (o no), de notables desigualdades horizontales. El caso de Liberia o la propia Sri Lanka, frente a países como Haití, donde el peso de la diversidad étnica es menor.

-El nivel de riqueza de recursos naturales. La abundancia de recursos naturales de La República Democrática del Congo o de Angola puede atraer inversión fuerte en el corto plazo (aunque también problemas, habida cuenta de las estrategias de *rent seeking*), lo que contrasta con países como Haití, donde las esperanzas de inversión en un primer momento son remotas.

-El nivel de destrucción física operado por el conflicto. Guerras como la de Colombia acumulan más de 50 años de destrucción, en Liberia o los países centroamericanos más de una década de enfrentamientos. Excepcionalmente (el caso de Timor Oriental del 2004), el nivel de destrucción física es menor.

En todos ellos, la recuperación económica y social reviste una gran importancia. Una muestra de ello es el número creciente de cláusulas de gobernabilidad económica en los acuerdos de paz: *"A... World Bank/UNDP –commissioned survey found that provisions related to macroeconomic policies, financial, business, investment and labor-regulatory frameworks and regional wealth allocation increased significantly between the periods 1990-1998 and 1999-2006, as have the references to social welfare, education, health, and employment policy. Likewise, the inclusion in such agreements of provisions concerning public administration and governance... increased three-fold between the two periods"*(UNDP; 2008, p.8).

Donde existen, los *Post Conflict Needs Assessments* deben hacerse eco de dicha preocupación. Pues definir las políticas económicas en contextos convulsos, tras años de sangrientos enfrentamientos, sin, infraestructura, entes reguladores, recursos humanos preparados ni recursos financieros, resulta un desafío colosal.

Analizaremos aquí algunos aspectos que afectan a la coherencia de políticas: la articulación entre políticas macroeconómicas, AOD y consolidación de la paz, el análisis del contexto, las medidas prioritarias y los déficits de información.

Desde los años 90, las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM impulsaron los *Programas de Ajuste Estructural (PAE)* que marcaron el rumbo de los procesos de transición económica en más de 100 países en desarrollo. Los PAE evolucionaron en el 2000 hacia los *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, así como otros instrumentos de apoyo financiero, aplicables según el nivel de ingreso y la situación del país en cuestión. De hecho, desde 1995 el FMI ha estado implicado: “*in some form—surveillance, staff-monitored programs (SMPs), financial assistance, and capacity building—in almost all fragile states to improve economic management and performance, though it has not adopted a specific and differentiated policy toward them*” (IMF, 2008, p5)⁶².

La exigencia de condicionalidad económica para la asignación de apoyo financiero (y de parte de la AOD) ha sido una constante en situaciones post conflicto, aunque generalmente desligada de los objetivos globales de consolidación de la paz. Desde 2001, algunas voces en el Fondo mencionaban la percepción generalizada de falta de apropiación de los programas del FMI por parte de los países beneficiarios (Khan, Sharman, 2001). A partir del 2006, la condicionalidad del FMI para los países frágiles es algo menos severa que para el resto. “*The Fund’s... explicitly recognizes that for some countries, such as post-conflict countries, an UCT conditionality standard “may be unreasonable”, and calls for a facility with “a more flexible standard and a larger capacity-building component—beyond that available through Emergency Post-Conflict Assistance*” (IMF, 2008, p.12).

Se inicia así un lento proceso de cambios de la política y herramientas (IMF, 2015) con respecto a países frágiles⁶³. En el 2008, el FMI hace una valoración de los puntos fuertes y débiles de su trayectoria. “*A review of the Fund’s engagement in fragile states indicates that it has been broadly effective. Macroeconomic performance improved in fragile states that implemented the reforms agreed on with the Fund, or recommended by it. Program engagement with the Fund also generally led to increased net external financing, and in almost all cases, facilitated access to debt relief. However, the review also reveals certain gaps in the Fund’s engagement which have significant implications for certain fragile states*” (IMF, 2008, p.5). De este modo, el FMI inició una relectura crítica de sus herramientas de trabajo en

⁶² Tanto el FMI como el BM, que lideran el apoyo de la comunidad internacional en estas cuestiones, deben hacer frente a serias limitaciones financieras cuando los países receptores tienen pagos pendientes a sus instituciones

⁶³ Como se ha mencionado no existe una definición comúnmente aceptada de países frágiles. Para una revisión del concepto por parte del FMI, véase (IMF, 2011a, p.17)

países frágiles e identificó debilidades importantes, como la coordinación con la comunidad de donantes (y sus agendas), y la adecuada comprensión del contexto político en el que opera. Sobre este último punto nos detendremos brevemente.

Al igual que ocurre con la AOD, los programas apoyados por el FMI ⁶⁴ no tienen, *per se*, efectos positivos y es preciso tomar muy en cuenta el análisis del contexto, para poder reducir el riesgo de conflicto. El cuadro 8, a título ilustrativo, explora algunos de las posibles consecuencias de los programas apoyados por el FMI.

Como se puede apreciar en el cuadro (columna derecha), este tipo de programas puede repercutir negativamente -al menos a corto plazo- en las condiciones de vida de los más desfavorecidos (por ejemplo con pérdidas de empleo público o de ingreso a través de subsidios agrarios cancelados) y sus perspectivas de movilidad social, inclinando su visión de los *incentivos individuales* (coste-beneficio) en favor de su participación en el conflicto. Algo similar cabría decir sobre los incentivos colectivos (entre grupos), ya que *“post-conflict situations are permanently in danger of serving as a joint platform for all warlords”* (Lock, 2005, p.4). De hecho, uno de los retos de los PAE, era la consideración de situaciones de conflicto o pre-conflicto como una variable relativamente exógena. Como muestra la parte izquierda del Cuadro, los programas pueden igualmente contribuir positivamente a la reducción del riesgo de conflicto de diversas formas.

⁶⁴ El FMI define así sus actividades: promueve la estabilidad macroeconómica, cataliza el apoyo de donantes -que requieren su sello-, brinda asistencia financiera, además de fortalecimiento de capacidades: *“The Fund provides TA targeted to institutional capacity improvements in fragile states. In particular, TA on Public Finance Management, revenue mobilization, central banking and payment systems operations, and basic macroeconomic statistics—all core areas of Fund expertise—are critical to transition efforts. The Fund also provides training on macroeconomic, fiscal, and financial issues to enhance the returns of institutional capacity building”*. Véase (IMF, 2011a, p.17)

Cuadro 8. Una exploración de las posibles consecuencias de los programas de ajuste en los conflictos

Ventajas potenciales (más a medio y largo plazo)	Desventajas potenciales (más a corto plazo)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Atracción de IED a largo plazo (más empleo y menores incentivos individuales para el conflicto) 2. La estabilidad de la inflación y el tipo de cambio, con generación de empleo disminuye los incentivos individuales del conflicto 3. Posibilidad de lucro en el sector privado con la las oportunidades de la reconstrucción y crecimiento (incentivos para la paz) 4. Menor control de la economía por el poder político (<i>a priori</i> menos prebendas, y discriminaciones étnicas/grupales) 5. Papel del estado: Menores cotas de poder por tanto menor corrupción, más control y transparencia, menos posibilidad absoluta de discriminar en base a inequidad horizontal (aunque con frecuencia más inequidad vertical) 6. Posibilidad de condonación de la deuda con HPIC y atracción de más AOD 7. Teóricamente favorece crecimiento económico y por tanto disminuye el riesgo de conflicto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puede contribuir al debilitamiento del estado aumentando los incentivos colectivos e individuales 2. Si el conflicto o pre-conflicto es una variable exógena, las medidas propuestas (recorte en subsidios, impuestos a actores del conflicto) pueden llegar a atizarlo 3. Pueden repercutir negativamente en la seguridad alimentaria en el corto plazo través de la liberalización agrícola (menos ingresos en las zonas rurales) 4. Menos gasto social y más coste de los servicios públicos (que en ciertos contextos de puede contribuir a incrementar la inequidad horizontal) 5. Al haber menos gasto público se puede visualizar/agravar las discriminaciones relativas con mayor nitidez 6. La privatización y/o concesiones de recursos naturales favorece las oportunidades de lucro de los círculos próximos al poder (y por tanto de discriminación entre élites y/o etnias) 7. La concentración en los equilibrios macroeconómicos puede diluir la preocupación por la creación de empleo temporal

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, lo cierto es que no parece haber evidencias de que estos programas tengan un impacto significativo en el riesgo de conflicto, más allá de casos puntuales. Y cabe razonablemente asumir que, con la nueva política del FMI (formación de su personal incluida), la situación tienda a una mayor articulación entre las políticas macroeconómicas, y las prioridades de la consolidación de la paz y de la AOD acordadas con los actores nacionales.

Una vez analizada la importancia de contextualizar el apoyo ¿Cuáles son las reformas económicas más adecuadas en el contexto post-conflicto? ¿Cómo interactúan con la

AOD para favorecer la recuperación económica? Hoy está ampliamente aceptado que es importante mantener equilibrios económicos básicos en el post-conflicto, con la creación de empleo temporal (en particular de la juventud) como una prioridad.

La cuestión es cómo lograrlo, y dibujar la secuencia ideal de políticas⁶⁵. Collier (2007) planteó algunas alternativas que explican por qué, en su opinión, las políticas post conflicto debieran ser diferentes. Para ello, asume que la recuperación económica reduce el riesgo de conflicto, que es fundamental crear empleo juvenil de manera significativa para evitar la recaída en actividades criminales y que las políticas sectoriales desplegarán sus efectos en el medio plazo, en el mejor de los casos. Collier (2007) añade la importancia de reducir el gasto militar.

Por todo ello Collier propone que en estos contextos *“the importance of attempting to induce the repatriation of flight capital, of improving the governance of mineral rights, and of managing construction booms... In terms of fiscal strategies, I have advocated a package consisting of low taxation, high aid, a high scrutiny model of public spending, and low inflation”* (Collier, 2007, p.22) Esto supone que en el corto plazo la AOD cubre buena parte del déficit fiscal, mientras el sector formal y la administración tributaria se recomponen. La recaudación debería dirigirse prioritariamente a aspectos como la gestión de los recursos naturales disponibles (por ejemplo extractivas), siempre que sea posible.

Se evita así asfixiar con impuestos aceleradamente una incipiente inversión, o un posible aumento de exportaciones del sector agrario tras el fin de las hostilidades. En el medio y largo plazo, sin embargo, los ingresos fiscales son claves para la consolidación de la paz, tanto en términos cuantitativos, como por la necesaria rendición de cuentas a la población (en lugar de a los donantes). Las propuestas de Collier sobre el presupuesto y el control de la inflación son atinadas y sensatas, y apuntan al importante concepto de la secuencia de las reformas económicas (recientemente asumido por el FMI para este tipo de países). Sin embargo, sus propuestas para implementar programas resultan algo menos atractivas. Collier propone separar la definición de política de la prestación de servicios. Esta última quedaría en manos de *Independent Service Authorities* (ISA), agencias públicas que subcontratarían los servicios (con ONGs, iglesias, sector privado) y asegurarían los costes corrientes. A la luz de otras experiencias (ciertos Fondos de Asistencia Económica y Social), las ISA pueden convertirse en una administración paralela, en lugar de fortalecer las capacidades nacionales en el medio y largo plazo. Cabe finalmente mencionar que Collier no aborda algunos aspectos importantes del proceso (como DDR). Sin embargo, todas las opciones de política económica influyen en las prioridades sectoriales de la consolidación de la paz, y por tanto debieran, *a priori*, estar bien coordinadas.

A este respecto vale mencionar una investigación que avanza algo más en este concepto de secuencia. Tras consultar 19 expertos post conflicto, el control de la inflación, el apoyo presupuestario, el control del déficit y la movilización de recursos propios (en menor medida) aparecen priorizados. Mientras, en segundo orden de

⁶⁵ Sobre esta reflexión sobre políticas, ver Mallett y Slater (2012, p.64)

prioridad aparecen medidas como la regulación del sector financiero, la liberalización del comercio y flujos de capital, o eventuales privatizaciones (Timilisina, 2006, 123-124).

Por último, un tema que merecería mayor atención es la composición y medición del PIB, con sesgos notables en países post conflicto, por el peso desmedido de la economía informal o el desconocimiento de la situación en buena parte del territorio, entre otras cuestiones. (Mallett y Slater, p.70) Dicho desconocimiento puede llevar a decisiones erróneas en el periodo post-conflicto en la asignación eficaz de recursos de la AOD o incluso a limitar políticas más proactivas de generación de empleo.

Junto a los aspectos ya mencionados, existen otras cuestiones económicas relevantes para la AOD en algunos conflictos, no siempre bien analizadas. Uno de ellos es el rol de las empresas multinacionales en las economías de guerra. Otro es el rol eventual de las remesas del exterior en el post conflicto. Aunque no en forma de AOD, la diáspora en la reconstrucción en países como Somalia o Haití, juega un rol crítico. En la medida de lo posible, dichos factores son parte de la esencia misma del análisis de conflicto.

Todas las dimensiones económicas analizadas tienen una gran relevancia para el buen desempeño de la AOD y, lo que es más importante, para el riesgo de conflicto. La definición de políticas macroeconómicas flexibles, un enfoque de fortalecimiento de capacidades y la creación de empleo son, probablemente, los aspectos clave de la coherencia entre la AOD y los instrumentos de política macroeconómica. La nueva política del FMI en aras de una mayor colaboración con los actores de la AOD es ciertamente esperanzadora en este sentido.

2.7 CONCLUSIÓN

En suma, en el capítulo se ha trazado un somero balance de los esfuerzos de consolidación de la paz. Se ha revisado su objetivo primordial, su marco de referencia temporal, sus principios orientadores, y sus contenidos básicos. Y se ha constatado la importancia de un tratamiento transversal, que analice las causas del conflicto y disminuya el riesgo de su reanudación. Estos parámetros nos serán muy útiles para la presente investigación a la hora de analizar el caso del *Post Conflict Needs Assessment* haitiano.

El análisis de instrumentos y actores de la consolidación de la paz será abordado en el capítulo siguiente, al menos desde el prisma de la AOD y su interacción con otras herramientas. En particular, los Marcos de reconstrucción post conflicto (o *Post Conflict Needs Assessment-PCNA*) y los programas del FMI. Cuestiones como el manejo de sanciones, el proceso de elaboración del mandato de las misiones de paz de la ONU o la financiación de las mismas, las sensibilidades políticas y geográficas en la designación de un Representante Especial del Secretario General, las negociaciones para la movilización de contingentes militares en las operaciones, su equipamiento y coordinación, el dialogo político con las partes en conflicto, o la

capacidad en la sede de la ONU para asegurar una adecuada preparación de dichos procesos, entre otras, trascienden ampliamente el contexto del presente análisis.

Además, en este capítulo se ha perfilado el alcance de la AOD en estados frágiles, que generalmente requieren un respaldo internacional importante, más previsible y probablemente más efectivo. Para ello la AOD debe ajustar su agenda de fragilidad, precisando su alcance y utilización, así como la interacción con otros actores e instrumentos de la ayuda. La consolidación de la paz requiere un enfoque integral, donde una ayuda coordinada, medible y previsible puede jugar un papel sumamente importante en apoyo a los esfuerzos nacionales. No obstante, la AOD forma parte de un menú más amplio de intervenciones, que incluye los temas económicos y de paz y de seguridad, en ocasiones más importantes que la propia ayuda.

Las Naciones Unidas y el Banco Mundial tienen un rol clave a la hora de reducir los costes de transacción de la AOD en estos países, vinculándola con el resto de las intervenciones y asegurando una adecuada apropiación y liderazgo nacionales, sumado a una reducción paulatina de la dependencia de la AOD.

3 CAPÍTULO 3. HERRAMIENTAS Y ACTORES DE LA AOD EN SITUACIONES POST –CONFLICTO

3.1 INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes se ha abordado el escenario de los conflictos, sus causas, dinámicas y consecuencias. Se han revisado las políticas de consolidación de la paz y caracterizado su objetivo primordial, su marco de referencia temporal, así como sus principios orientadores y contenidos básicos, precisando el rol de la AOD en dichos esfuerzos, particularmente con respecto a los estados frágiles. En el presente capítulo se analizarán algunas herramientas post-conflicto, en particular el *Post Conflict Needs Assessment (PCNA)*, y se revisarán algunos avances en la materia. También se hará recuento de los actores implicados en dichos procesos, tanto nacionales como internacionales.

Tras el fin de la guerra fría, el escenario de conflictos ha cambiado. Se han multiplicado las operaciones de paz y ha habido mayor éxito en la finalización negociada de los conflictos. De hecho, *“the number of wars ended through a negotiated settlement has increased dramatically. “During the Cold War, the number of civil wars ending in military victory (by the government or the rebels) was twice as large as the number that were concluded by negotiating settlements”. In the 90s this trend was reversed, and almost twice as many wars ended in negotiated settlements versus military victories. In the fifteen years between 1988 and 2003, more wars ended through negotiated settlements than had in the previous two centuries”* (Ricigliano, , 2012, p.4). De modo que como señala el mismo, autor *“The challenge is not making peace, at least in some partial sense; rather, the difficulty is making peace last”*(Ricigliano, , 2012, p.5). Países como Angola, Burundi, La República Democrática del Congo, Indonesia, Liberia, Ruanda, Sierra Leona o Sri Lanka, han experimentado violencia después de la firma del alto el fuego o acuerdos de paz. Por esta razón los acuerdos de paz han ido incorporando paulatinamente mayores compromisos en temas económicos y sociales, que permitan viabilizar los esfuerzos de paz.

En este contexto, no es infrecuente la aparición en el escenario post conflicto de gobiernos de transición (de diverso tenor), resoluciones de Naciones Unidas, misiones de la ONU u organismos regionales y *Post Conflict Needs Assessments*, con la esperanza de asistir a una transición pacífica, con la celebración de elecciones libres, la reducción de la deuda y la llegada de inversiones extranjeras. La AOD se ha visto obligada a adaptarse a los nuevos desafíos y diseñar herramientas concretas que sirvan no solo para reconstruir la situación pre-conflicto, sino también para *“build back better”* (Clinton, 2006).

Una vez concluida la revisión de Los *Post Conflict Needs Assessment (PCNA)*, se analizará su vinculación con los programas de ajuste promovidos por el Fondo Monetario Internacional.

3.2 LOS POST CONFLICT NEEDS ASSESSMENT: CONTENIDOS Y EVOLUCIÓN

3.2.1. Evolución y revisiones metodológicas

A partir de la experiencia de planificación post-conflicto en las crisis de Afganistán, Timor Oriental, Sri Lanka, Irak y Liberia, se completó una primera revisión exhaustiva y sistemática de este tipo de ejercicios de reconstrucción post-conflicto (Leonhard y Hanhn, 2004). Dicha revisión incluía un mapeo de las principales herramientas de diagnóstico existentes a escala internacional. El documento apuntaba ya al desarrollo de una guía práctica que pudiese orientar los esfuerzos futuros “*While there can be no standard methodology for all needs Assessments in all situations, a generic technical standard for PCNAs can be established focusing on procedural elements*”. (Kievelitz, 2004, p.2)

En un ejercicio de coherencia interinstitucional encomiable, y no del todo común, las lecciones aprendidas y recomendaciones de la revisión desembocaron naturalmente en una primera guía metodológica de *Post Conflict Needs Assessment* (UNDG/UNDP/WB, 2004). Dicha metodología constituyó la base del *Cadre de Cooperation Interiminaire* elaborado en Haití en el 2004.

Esta primera revisión muestra numerosos ejemplos de las complejidades asociadas a contextos bien diferentes (véase Cuadro 9). Desde la misma ausencia de gobierno en Timor Oriental, suplida por una administración de la ONU (UNTAET, 1999), pasando por la falta de gobierno electo en Liberia, Afganistán o Irak, a un país con solidas capacidades nacionales y democracia representativa como Sri Lanka. Mientras en unos casos el conflicto era predominantemente interno (Liberia, Sri Lanka), en otros el PCNA se elaboró inmediatamente después de una operación militar internacional (Irak, Afganistán).

Cuadro 9: Matriz de situación post conflicto (1999-2003)

Case study	Timor Leste 1999	Afghanistan 2001	Sri Lanka (north/east) 2003	Iraq 2003	Liberia 2003
Type of conflict	Secessionist/ independence war	International- lised civil war, international intervention	Secessionist/ independence war	International intervention	Factionalised conflict over control of state
Main conflict parties	Government, liberation movement	US-led coali- tion forces, regional factions	Government, liberation movement	US-led coalition forces, government	Government, rebel factions
War-to-peace transition	Referendum, UN peace keeping troops	Defeat of incumbent government	Ongoing peace talks	Defeat of incumbent government	Brokered peace deal
Post-conflict authorities	UN transitional administration	National government with minimum legitimacy	Joint gover- nance mecha- nisms by rebels/govern.	Occupation forces with appointed national council	Nascent transitional government
National institutional capacity	Non-existent	Low	Middle	Middle	Low
Security situation	Relatively secure	Violence in regions	Relatively secure (during peace talks)	Ongoing violence	Ongoing violence
Humanitarian situation¹	Acute	Acute	Critical situation	Critical situation /No humanitarian crises	Critical situation

Fuente (Leonhard y Hanhn, 2004, p.10)

El origen del PCNA es diverso, según los casos, sucediendo a un acuerdo (Liberia), a un alto el fuego (Sri Lanka,) o una acción militar (Irak). Mientras en algunos casos se trataba de necesidades financieras pequeñas (Liberia, unos 500 millones de dólares de EU), en otras superaba los 33.000 millones de dólares de EU (Irak). Si en ciertos países se podían hacer consultas en el terreno (Timor Oriental, Sri Lanka), en la mayoría la situación de seguridad lo hacía prácticamente imposible (Liberia, Irak, Afganistán).

En casi todos los casos, no obstante, la participación estaba lastrada por factores como el marco temporal de elaboración (4-6 meses), los problemas de seguridad que caracterizan de manera general los contextos post-conflicto y la dificultad –o a veces resistencia- a incluir algunos de los actores del conflicto en el PCNA (los talibanes en Afganistán, o las fuerzas próximas a Sadam en Irak por ejemplo). No fue el caso en Sri Lanka o Sudan, donde el PCNA se hizo con ambas partes en conflicto.

En 2007, con posterioridad al PCNA de Haití, tuvo lugar una segunda revisión global de los PCNA-Transitional Results Framework (UN/WB, 2007), con el fin de identificar lecciones aprendidas para futuros ejercicios. La revisión de 2007 consistió en un trabajo de recopilación de información y entrevistas, con cinco estudios de caso en Irak, Liberia, Haití, Sudan y Somalia, y dos estudios comparativos en Afganistán y Timor. Finalmente, la revisión incluyó tres temas clave, para los que se elaboró un anexo específico: sensibilidad al conflicto y consolidación de la paz; temas del sector seguridad; y construcción del estado.

El proceso de revisión confirmó que los PCNA *“to date have demonstrated value in providing a baseline of analysis for both national and international actors. They have also been largely successful in generating high international visibility at a crucial stage in various peace processes, resulting in substantial external financing commitments for recovery and reconstruction”* (UNDG/WB, 2007, p.2). Como se verá en los capítulos siguientes, dicha conclusión se refuerza con los datos de la presente investigación.

Cuadro 10: Ejercicios de PCNA y las revisiones conjuntas del Banco Mundial y Naciones Unidas

<i>País</i>	<i>1 Revisión 2003</i>	<i>2 Revisión 2007</i>	<i>3 Revisión 2015</i>
Afganistán (A)	X	X	
Timor Oriental (A)	X	X	
Irak	X	X	
Sri Lanka	X		
Liberia	X	X	
Haiti		X	
Sudan		X	
Somalia		X	
Darfur (B)			
Georgia			X
Lebanon (C)			X
Pakistán			X
Ucrania			X
Yemen			X

Fuente: elaboración propia

Nota: En Libia y Myanmar hubo trabajo preparatorio, pero no se llegó a concluir el proceso. Darfur no ha sido incluido en ninguno de los procesos de lecciones aprendidas. La revisión del 2004 es previa al lanzamiento de la metodología.

- (a) Afganistán y Timor Oriental son considerados un “non-PCNA assessment” en la revisión del 2007.*
- (b) Darfur no ha sido analizado por ninguno de los ejercicios*
- (c) El caso del Líbano no responde a los mismos parámetros enunciados en la guía, ni en términos de apropiación de gobierno ni de esfuerzo conjunto.*

La revisión también confirma que ha sido muy útil como herramienta analítica para la movilización de recursos, pero menos exitosa como Plan de recuperación focalizado y viable. Asimismo, la metodología del PCNA ha servido de referencia para otros ejercicios, como la metodología *Post Disasters Needs Assessment*, auspiciada por el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Unión Europea, (EU/WB/UN, 2013), de los cuales se han realizado 40 ejercicios a escala mundial⁶⁶. Los *Post Disasters Needs Assessment* son ejercicios muy sólidos en la estimación sectorial de daños y pérdidas, gracias entre otros al trabajo previo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2013), aunque hasta la fecha parecen haber tenido menor alcance que los PCNA como marco programático.

Las diferentes revisiones han permitido mejorar algunos aspectos de la guía inicial. Cabe citar, entre otros, temas como el *modus operandi* del PCNA, la importancia de la consolidación de la paz y el análisis de conflictos, la necesidad de una apropiación nacional, la secuencia entre el diagnóstico y la priorización, los temas de comunicación, la mayor atención prestada a la implementación, o la relación con otros procesos de planificación. Asimismo, se logró un importante compromiso político del Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Unión Europea con la firma en 2008 de la *Joint Declaration on Post Crisis Assessments and Recovery Planning*.

Al momento de cierre de la investigación, la tercera revisión de los PCNA estaba en curso. Si bien los resultados no están disponibles, los hallazgos preliminares de la revisión apuntan a nueva modificación de la guía, con el fin de adaptarse a cambios tales como: (i) una nueva mutación en el escenario de conflictos y la emergencia de crisis regionales (ii) utilización en casos para las que no fue inicialmente concebida (la crisis del ébola, por ejemplo) o (iii) cambio en las modalidades de financiación, donde no siempre el PCNA está concebido para ser formalmente presentado en una mesa de donantes, sobre en todo en países de ingreso medio.

En suma, los PCNA han sido formulados en Afganistán, Timor Oriental, Sri Lanka, Irak, Liberia, Haití, Sudán, Somalia, Darfur (Sudán), Georgia, Pakistán, y Ucrania. También en el Líbano y en Yemen se utilizaron metodologías similares y en otros (Libia, Myanmar) se abortó el proceso después de iniciado. La indudable repercusión en la práctica de esta herramienta (con un proceso de PCNA anual de media desde el 2000), permite un análisis rico de la experiencia.

A continuación analizaremos los rasgos principales de la metodología del PCNA, combinando sus diferentes versiones (2004 y 2007). No obstante, el documento principal utilizado es el de 2004, por ser aquel que estaba vigente en el momento de la preparación del *Cadre de Cooperation Intérimaire* en Haití en el 2004.

⁶⁶ Una lista completa y actualizada de los *Post Disasters Needs Assessment* se puede encontrar en : <https://www.gfdr.org/post-disaster-needs-assessments>

3.2.2. La guía metodológica para la elaboración de los *Post Conflict Needs Assessments*

La Guía de los PCNA ofrece abundante información sobre un amplio abanico de temas y ejemplos prácticos relevantes para la planificación. En la página web de Naciones Unidas⁶⁷ se encuentran miles de páginas de documentos relativos a la metodología, a las lecciones aprendidas y a los propios marcos de transición elaborados. Sorprendentemente, la literatura académica sobre la cuestión es mucho menos prolífica.

En esta sección analizaremos: definición y objetivos, elementos contextuales y contenidos clave del PCNA.

3.2.2.1. Definición y objetivos del PCNA

En los últimos 15 años, el PCNA se ha convertido en un espacio clave de conceptualización, negociación y financiación de las estrategias de reconstrucción post-conflicto. La Guía elaborada en el 2004 (UNDG/UNDP/WB, 2004) vino a llenar un vacío de planificación en situaciones complejas de la AOD, que juega un rol clave en los esfuerzos de consolidación de la paz. La guía estaba basada en experiencias complejas y diversas alguna de las cuales (Irak) contó con bajísimos niveles de participación nacional. De hecho en dicho periodo se caracterizaban estos trabajos como “*joint missions*” y generalmente se redactaba el documento final fuera del país beneficiario.

La guía del 2004 define el PCNA como “*A complex analytical process led by the national authorities and supported by the international community and carried out by multilateral agencies on their behalf, with the closest possible collaboration of national stakeholders and civil society. The needs assessment aims to overcome consequences of conflict or war, prevent renewed outbreak and shape the short-term and potentially mid-term recovery priorities as well as articulate their financial implications on the basis of an overall long-term vision or goal*” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.1) Es decir, es una metodología y un proceso, y en ese sentido es un ejercicio tan técnico como político. En este sentido, se diferencia de otras aproximaciones metodológicas previas que se orientaron más al “que” hacer que al “cómo” lograrlo⁶⁸.

El PCNA trata de crear las condiciones habilitantes para la reconstrucción post-conflicto y tiene como objetivos la estabilidad política, la seguridad y los derechos

⁶⁷ Véase: <http://pcna.undg.org>

⁶⁸ Una metodología elaborada por el gobierno de Estados Unidos, por ejemplo se centra en las tareas necesarias en este tipo de escenarios “*The framework is not a political-military plan; nor is it a checklist of mandatory activities for all cases or a strategy for success. Rather, it provides a starting point for considering what needs to be done in most cases. It does not suggest how it should be done, or who should do it*”. (Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (AUSA) , 2002, p.2)

humanos, así como la reducción de la exclusión y la mejora de las condiciones socioeconómicas.

Buena parte de la primera generación de los PCNA, más que diagnósticos de necesidades post conflicto, derivaron en Marcos nacionales de transición. Una hoja de ruta de intervención en la búsqueda de una progresiva consolidación de la paz. Y eran comúnmente liderados por el gobierno nacional correspondiente. No obstante, desde el 2008 parece que su utilización como Marco de transición ha perdido terreno, centrándose más en el diagnóstico de necesidades post-conflicto.

Los PCNAs, además de brindar un marco común de referencia y una visión integrada y estratégica de la AOD, han tenido bastante éxito en su financiación, logrando promesas altísimas de recursos (superiores a los 50.000 millones de dólares de EU) en las Conferencias de donantes internacionales (véase Cuadro 11)

Cuadro 11: Estimación del gap de necesidades versus promesas en países seleccionados

País	Coste del gap Del PCNA <i>En millones de dólares EU</i>	Promesas en la Conferencia de donantes	Promesas per cápita (plurinuales) (g)	PIB per cápita <i>(2005) (i)</i>
Afganistán (2.5 años)	4, 900	4,500 (5 years)	203	252
Timor Oriental	261	373	438	499
Irak	35.800 (b)	33.000	1271(h)	1.825
Liberia	487	520	163	165
Haití	924 (c)	1.085	119	449
Somalia	2.200	N/A	-	-
Sudan	2.600 (e)	4.500	142	669
Georgia	3.250 (d)	3.700	844	1.470
Darfur	4.600	1.040	-	-
Yemen	6.000	6.400	268	831

Nota: Sri Lanka no fue incluida por falta de información disponible. El LTTE no asistió a conferencia de donantes y las promesas de los donantes fueron condicionadas al proceso de paz. En Pakistán, el PCNA “local” no recomendaba una mesa de donantes (Government of Pakistan, 2010, p.138)

(a) Under the PCNA “Domestic revenue is assumed to be zero during the transition period (years 0 - 2.5). (ADB, UNDP, WB, AFGHANISTAN, 2002, p.58)

(b) La Coalition Provisional Authority (CPA) estimó separadamente los costos de la seguridad, del petróleo y otros temas en otros 19.400 m. de dólares EU (68% para seguridad y petróleo, el resto cultura y medio ambiente, entre otros). (UN/WB, 2003)

- (c) 315 m. de AOD, ya estaban disponibles en el país y 127 m. serían cubiertos por el presupuesto público, con un total de necesidades estimado de 1.370 m. de dólares.
- (d) Separadamente, se estimaron una necesidad "for the banking sector at \$700 million". (UN/WB, 2010)
- (e) Government of Sudan/United Nations/World Bank (2005, p.10); (Government of Sudan, 2013)
- (f) La Fuente para la estimación de necesidades es el Banco Mundial:
<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/09/04/donors-support-yemens-transition-six-point-four-billion-dollars>
- (g) Datos de población utilizados para el cálculo. Afganistán (2002), Timor O., (2000), Iraq, (2003), Liberia, (2004), Haití (2004), Sudan, (2005), Georgia (2008), Yemen, (2012)
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- (h) En Georgia de los 3.700 prometidos, 1.000 millones fueron comprometidos por el gobierno de Estados Unidos. En Irak de los 33.000 millones de promesas, unos 22.000 eran donaciones (84% financiadas por los Estados Unidos)
- (i) GDP per capita, 2005, (current US \$), World Bank

3.2.2.2. Elementos contextuales de los PCNA

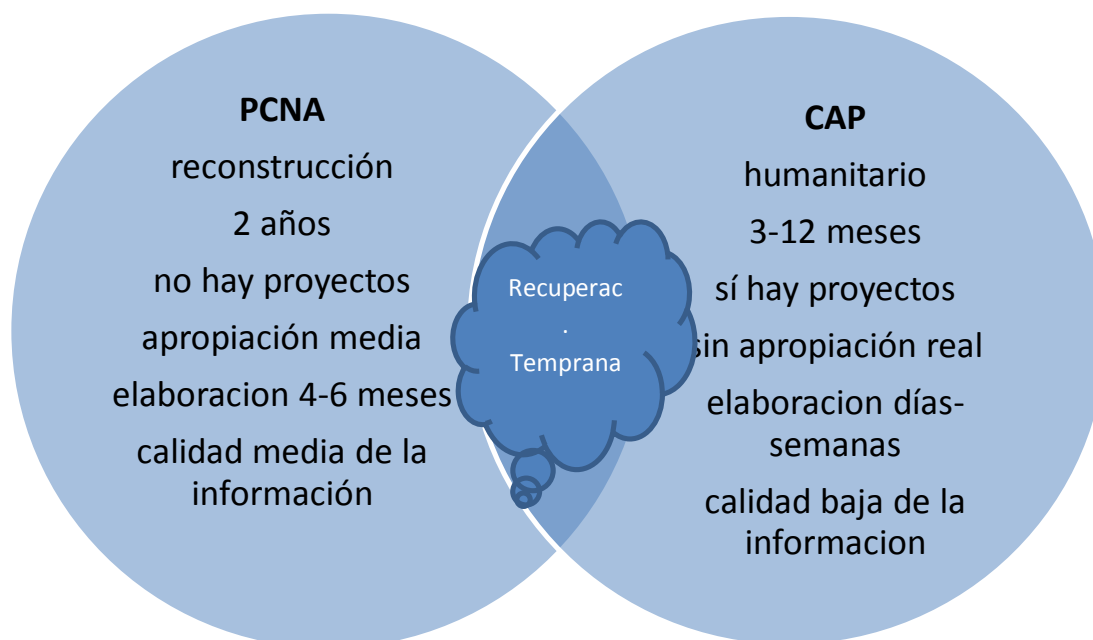
En primer lugar, es preciso ubicar el PCNA en la compleja secuencia de la crisis. La guía ha sido concebida para situaciones post-conflicto, haciendo un diagnóstico de necesidades lo más atinado posible, aunque sin entrar en proyectos y propuestas específicas de donantes. Para ello el documento debe adaptarse a las necesidades locales y reflejar el contexto político en el que opera, asegurándose de que las autoridades nacionales se han apropiado del proceso. Es pues, un documento de política pública de transición, *a priori*, con el fin de ser presentado a una Conferencia de donantes en un breve lapso de tiempo.

Pero para ello debe integrar en su enfoque otros esfuerzos de planificación post conflicto, como los asociados a la acción humanitaria, los de paz y seguridad y los ejercicios macroeconómicos. Conviene detenerse en estas coincidencias para identificar, de manera más precisa, las características de los PCNA.

Como se ha señalado, los PCNA conviven con situaciones humanitarias complejas, y vienen precedidos, en ocasiones, de herramientas humanitarias de planificación, como el Flash Appeal de la ONU o el *Consolidated Appeal Process* (CAP), coordinados por la *Office of Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), de Naciones Unidas. Esto obliga a un delicado análisis de necesidades, para evitar un solapamiento entre ambos ejercicios de planificación.

Los objetivos de ambos diagnósticos son *a priori* distintos, como se puede ver en este Gráfico ilustrativo:

Gráfico 5. *Post Conflict Needs Assessments* y *Consolidated Appeal Process*, un resumen de las diferencias entre herramientas de planificación



Ambos procesos difieren en el tipo de necesidades (humanitarias *versus* las de desarrollo), así como su metodología, ya que el ejercicio humanitario sí incluye proyectos concretos, y generalmente es liderado por OCHA (y no por el país beneficiario). Asimismo, por la propia naturaleza de las crisis humanitarias, la urgencia es un factor clave en la definición de los marcos humanitarios, lo que repercute en la calidad y precisión de la información utilizada. Por ejemplo encuestas o estimaciones de costes del PCNA corren el riesgo de contradecir los primeros diagnósticos humanitarios. No olvidemos que los Flash Appeal se preparan en cuestión de días, los CAPs en pocas semanas, frente a los 4-6 meses que requiere el ciclo de preparación de un PCNA.

Subsisten sin embargo numerosas áreas grises de intervención entre ambos procesos. Entre ellas cabe citar las actividades de recuperación temprana, tales como la creación de empleo temporal, rehabilitación de infraestructura básica o desescombro, entre otros (ver gráfico). En la práctica, la articulación con las necesidades humanitarias ha sido incluida en algunos documentos (Liberia, Timor, Haití, entre otros), aunque deslindando la financiación de ambos ejercicios (que se financian generalmente con líneas presupuestarias diferentes para cada donante).

Algo importante a la hora de evitar la competencia en la movilización de recursos para el país.

Por otra parte, en algunos casos los PCNA pueden solaparse también con ejercicios de diseño o planificación integrado de Misiones de paz, y herramientas como el *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*⁶⁹, y el *Integrated Assessment and Planning Handbook* (United Nations, 2013). No obstante, el financiamiento de las misiones sigue otras vías, pues cada país tiene la obligación de pagar su parte correspondiente de las operaciones de paz aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU⁷⁰. Al igual que ocurre con el financiamiento del FMI, estos fondos no “compiten” con la AOD en las conferencias de donantes, pues tienen otras modalidades de financiamiento.

Por otra parte, el PCNA es elaborado en situaciones de crisis, y suele anteceder a esfuerzos de más largo alcance, como los *Poverty Reduction Strategy Papers* y a visiones de consolidación de la paz o documentos programáticos de las agencias (como el United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) o el Country Assistance Strategy (CAS) del BM). No hay que olvidar que el PCNA, “*focuses on a relatively short time horizon of 12-24 months, but is usually guided by a medium (24-60 months) to long term (5-10 years) perspective*” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.4). En suma, el PCNA es sobre el papel orientado al desarrollo y focalizado en crear las condiciones para el desarrollo a largo plazo.

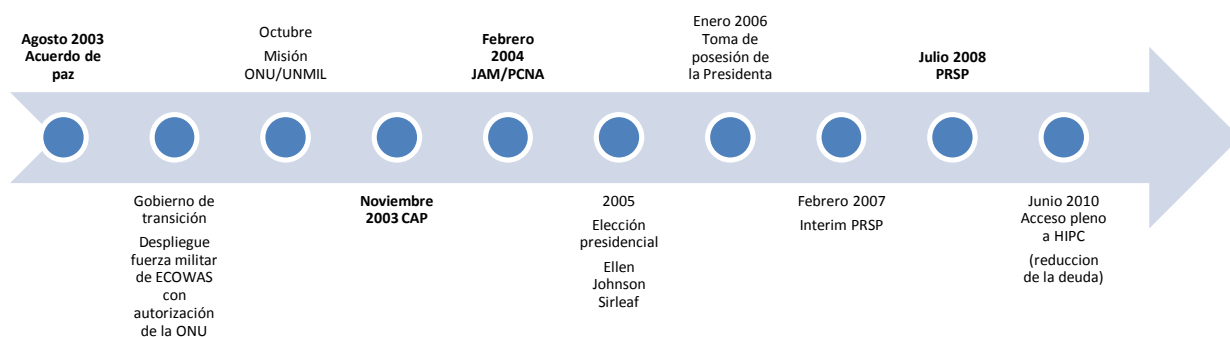
Para ello, el ejercicio debe garantizar una secuencia adecuada de las prioridades entre el corto, el medio y el largo plazo, y alinear la llegada de la AOD con las frágiles capacidades de gestión e implementación del gobierno, así como de otros actores implicados en la prestación de servicios. A partir del 2008, la utilización del PCNA ha sido menos lineal.

⁶⁹ United Nations (2006). Estas guías fueron complementadas posteriormente en los siguientes documentos IMPP Guidelines: Role of Headquarters, Integrated Planning for UN Field Presences (May 2009), UN Secretary-General, IMPP Guidelines: Role of the Field, Integrated Planning for UN Field Presences UN Secretary-General (January 2012),

⁷⁰ “Los 10 principales países proveedores de financiación para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el período 2013-2015 [A/67/224/Add.1] son: Estados Unidos (28,38%), Japón (10,83%), Francia (7,22%), Alemania (7,14%), Reino Unido (6,68%), China (6,64%), Italia (4,45%), Federación Rusa (3,15%), Canadá (2,98%), España (2,97%)” <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/financing.shtml>

Gráfico 6. El caso de Liberia.

A título ilustrativo, mostramos una **línea de tiempo** de los diferentes procesos en el caso liberiano.



A finales del 2003, tras la firma del proceso de paz, la llegada de las tropas africanas y la elaboración del PCNA en Liberia (más conocido como *Joint Needs Assessment*), la situación era caótica. El presupuesto era simbólico, 50.000 ex/combatientes iniciaban su reintegración, y el PCNA basaba sus estimaciones en información de dudosa fiabilidad. El PCNA “*was carried out at the same time as the preparation of the Liberia mini-cash budget for 15 October 2003 – 31 January 2004 and the subsequent five-month budget for 1 February – 30 June 2004 ... Although detailed figures of the five-month budget were not available at the time of the assessments, extensive discussions with various Ministries and the IMF gave the assessment team the opportunity to prioritize the needs for the two-year transition period*” (*National Transition Government of Liberia, 2004, p.33*). Como se puede inducir de estas afirmaciones, el propio equipo del PCNA contaba con información muy limitada con respecto a la deuda, la población del país y el propio PIB. No obstante, permitió movilizar 522 m. de dólares de EU para la estabilización, que dieron paso a un gobierno legítimo en el 2006, con la primera presidenta electa africana.

La secuencia posterior de acontecimientos es esperanzadora. Desde el 2005, tras concluir el periodo de implementación del PCNA, Liberia ha elaborado un I-PRSP, un PRSP y obtenido la condonación de su fabulosa deuda, de un 800% del PIB (Johnson Sirleaf, 2011, p.4). A título ilustrativo, Liberia paso de un presupuesto de 80 m de dólares de EU en 2002 (Johnson Sirleaf, 2011, p.2) a 604 millones de EU en el 2014/2015. A pesar del terrible impacto reciente de la epidemia de ébola, el país ha superado los 10 años de paz “negativa” y ha mejorado sensiblemente su ingreso per cápita.

Nota: elaboración propia

En segundo lugar, el alcance del PCNA está determinado por *las capacidades de la contraparte*. La metodología distingue dos niveles:

- Fuerte capacidad, donde los países (como Sri Lanka o Sudan) tienen la capacidad de comprometerse plenamente en el PCNA.
- Débil capacidad (Afganistán, Timor Oriental), con una capacidad muy limitada de contribuir sustantivamente al ejercicio.

La guía sugiere un menor nivel de apropiación del gobierno bajo el segundo escenario, planteando un rol más consultivo del gobierno, así como un foco mucho mayor en seguridad y estabilización. El tema del fortalecimiento de capacidades y de la apropiación nacional será tratado posteriormente en mayor detalle, aunque su importancia no ha hecho más que reforzarse en las diferentes revisiones.

En tercer lugar, la guía de 2004 establece unas *condiciones mínimas “sugeridas”* para iniciar el PCNA, tales como:

- Un acuerdo de paz firmado (o en fase muy avanzada),
- Acuerdo de las autoridades nacionales para iniciar el ejercicio,
- Un amplio apoyo de los donantes y un compromiso de apoyar el ejercicio
- Una situación políticamente estable permitiendo el retorno de población refugiada y desplazada
- Un sistema político y administrativo que tenga un mínimo de capacidad (propia o de apoyo externo) de interlocución con la comunidad internacional

En todo caso, la decisión debiera basarse en un diagnóstico de las dinámicas locales. Es preciso mencionar que el proceso de decisión inter-institucional sobre la elaboración de un PCNA mantiene, hasta la fecha, un amplio margen de discrecionalidad. No parece haber un criterio claro que explique por qué ha sido aplicado en los casos mencionados, y no en otros contextos post conflicto.

3.2.2.3. Contenidos clave de los PCNA

Como se analizó previamente, los PCNA estaban inspirados en un enfoque integral de la consolidación de la paz, con un riesgo evidente de dispersión. Tanto desde una perspectiva temática como transversal, el universo de consideraciones técnicas en el post conflicto es casi tan vasto como el de la planificación del desarrollo. Lo que plantea desde un principio el debate sobre la priorización y la secuencia de las intervenciones.

Y es que el mero planteamiento de un PCNA implica, *per se*, un cambio de perspectiva de la comunidad internacional. Pues resalta los beneficios de una planificación que había caído en desgracia en los 80 y principios de los 90. Un cambio, por cierto, bien valorado por varios de los entrevistados en esta investigación.

Antes de adentrarnos en el análisis de los contenidos, es preciso presentar una visión panorámica del proceso del PCNA (ver cuadro 12). El cuadro resume el *modus operandi* de los PCNA y apunta a que el plan debe ser flexible en función del contexto.

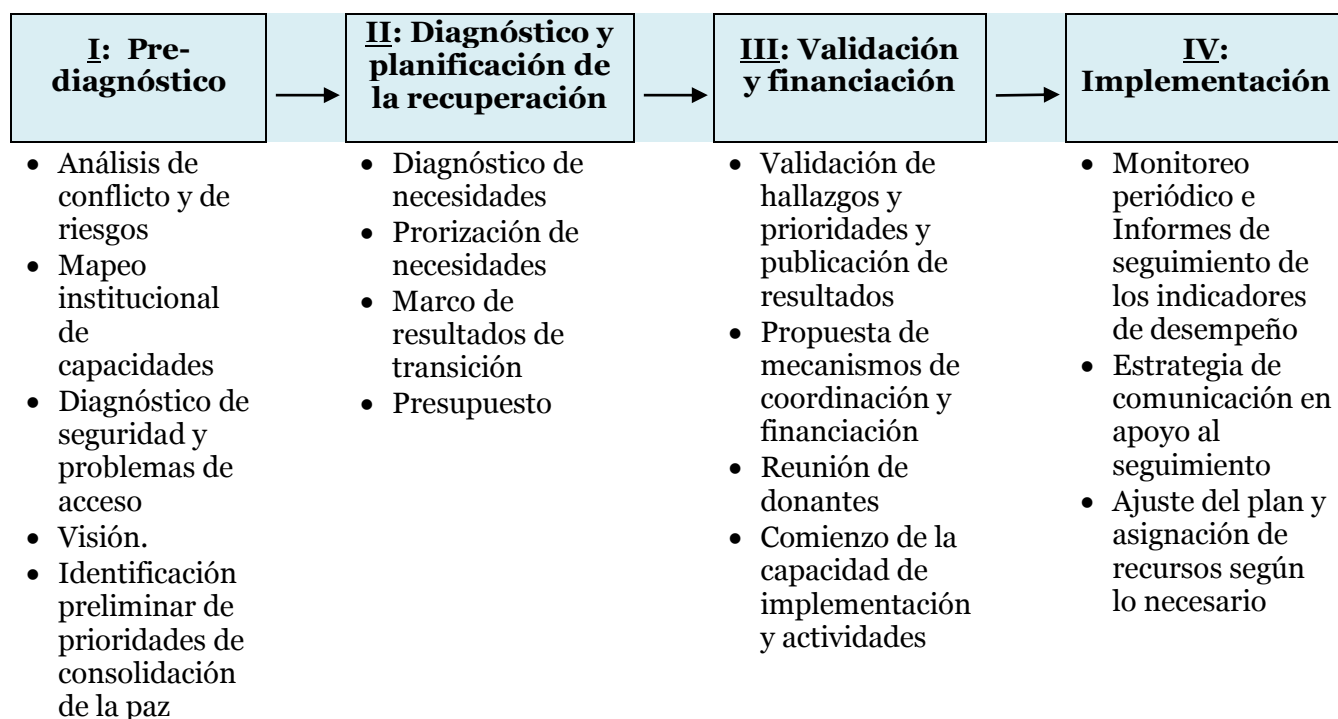
En primer lugar se define una fase de prediagnóstico, en la que se desarrolla un análisis del conflicto, un mapeo de capacidades, un análisis de seguridad y un primer esbozo de las prioridades de consolidación de la paz para el PCNA.

A continuación se inicia el proceso *per se* de diagnóstico y la elaboración del marco de resultados de transición, adecuadamente presupuestado.

En tercer lugar se abordan la validación y financiación del PCNA, los mecanismos de coordinación propuestos y el comienzo de actividades.

Por último se apunta a la fase de implementación, cuya importancia inicialmente había sido subestimada en los primeros ejercicios.

Cuadro 12: Elementos clave de la planificación del *Post Conflict Needs Assessment*



Fuente: United Nations Development Group/World Bank (2007, p. 5)

Las lecciones aprendidas en procesos de consolidación de la paz, analizadas en el capítulo precedente, inspiran la elaboración de los PCNA. Por ello la guía parte de algunos supuestos y conceptos de enorme calado en la elaboración del documento, que analizamos a continuación:

a. ***Una visión de consolidación de la paz***

El PCNA es el primer paso en el largo proceso de recuperación post conflicto. El PCNA debe ser coherente con los acuerdos de paz e incluirlos entre sus prioridades. Pero también de dar voz a aquellos actores que no estuvieron representados formalmente en el proceso de paz (por ejemplo, la sociedad civil). Y concentrar sus esfuerzos en reducir el riesgo de reanudación del conflicto. Una muestra de la importancia de esta cuestión es que da título a la revisión de 2007: *In support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment* (UN/WB, 2007). No en vano una de las conclusiones de dicha revisión es la ausencia de una visión general de consolidación de la paz en diversos ejercicios del PCNA.

La guía recomienda que la fase inicial (pre-diagnóstico) debe estar basada en un análisis de conflicto y de riesgos e identificar los efectos prioritarios para mantener encaminado el proceso de paz. Esto puede llevar a identificar grupos de población en riesgo, regiones o localidades que demandan atención particular, o instituciones que requieren reformas urgentes para evitar que debiliten los procesos de paz. O incluso escenarios sobre eventos conocidos de antemano (elecciones, juicios simbólicos en el país o el extranjero) que pueden poner en riesgo la paz.

Dentro del universo de países que elaboraron un PCNA, solo en Georgia y Sri Lanka se puede hablar de un gobierno con altos niveles de legitimidad electoral durante el periodo de preparación. E incluso en ellos es patente la necesidad de fomentar diálogos, promover consensos, asentar la paz negativa y construir los cimientos de una paz positiva. En este sentido los PCNA, además de una herramienta de planificación, ofrecen una oportunidad para promover espacios de discusión en entornos polarizados y con bajos niveles de confianza entre los actores. La mayoría de las entrevistas realizadas en esta investigación señalan este punto como uno de los grandes valores añadidos del PCNA.

La dinámica de inclusión de grupos armados en este tipo de ejercicios es obviamente compleja y debe ser tratada caso a caso. Con la excepción de la participación del Sudan People's Liberation Movement (SPLM) en Sudan o la del Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) en Sri Lanka, la oposición o los “perdedores” suelen quedarse fuera del juego político (y a veces, de los PCNA). Por otra parte, la inclusión plena de todos los actores en conflicto puede conducir a un proceso complejo en la práctica. En Sri Lanka *“The Needs Assessment was also requested not to include an analysis of the causes of conflict and of its structural consequences for Sri Lankan society (e.g. war affected economy, role of the military). The wording referring to the conflict and its causes had to be kept vague: “complex political dynamics”, “profound schisms”, “lack of understanding”, or “conflict-induced comportment” instead of human rights violations”* (GTZ, 2003, p.17).

Esta reflexión genérica sobre el PCNA como herramienta de consolidación de la paz nos lleva a dos puntos clave íntimamente relacionados: la apropiación nacional y el análisis de conflicto.

b. La apropiación nacional

El PCNA debe ser incluyente y buscar la máxima apropiación nacional, implicando a las partes del conflicto en un diálogo constructivo y dándole voz a *“those stakeholders groups which do not feel represented by the conflict parties and lack the political and/or military power to assert their interests”* (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.10). Este aspecto reviste una importancia fundamental, pues la mayoría de los acuerdos de paz presentan dificultades a la hora de integrar a numerosos sectores de la sociedad llamados a jugar un rol clave en el proceso de reconstrucción del país, como el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los medios de comunicación, las víctimas del conflicto o los movimientos campesinos, por citar algunos. El PCNA constituye, sin duda, una buena oportunidad para ampliar la participación, aunque su éxito en dicho terreno ha sido relativo.

La guía mantiene cierta ambigüedad sobre el nivel de apropiación nacional necesaria. *“The needs assessment should be owned by national stakeholders to the maximum extent possible”* (United Nations Development Group/World Bank, 2007, p. 16). Y plantea que en escenarios de conflicto, donde los actores nacionales están divididos por el legado de la violencia y hay una alta presencia de actores internacionales, las prioridades de la recuperación solo serán implementadas si todos los actores se han apropiado del plan. Se podrían diferenciar aquí cuatro espacios de apropiación nacional:

- El gobierno que oficia de contraparte, (generalmente un gabinete de transición).
- La otra parte en conflicto (con limitada capacidad de aportar al proceso técnicamente)
- El liderazgo militar.
- Los actores políticos o sociales no gubernamentales (donde es preciso incidir para ganar capital político para el proceso).

En el primer caso, el nivel de apropiación es algo errático, muy vinculado a las capacidades nacionales existentes. Desde una perspectiva más formal, algunos de los PCNA aparecen como documentos oficiales de gobierno (apoyados por Naciones Unidas y el Banco Mundial, entre otros). En ciertos casos, en cambio, el Banco Mundial y Naciones Unidas figuran como autores (Afganistán, Iraq, Somalia, Yemen), con el respaldo del gobierno de turno. La importancia de la apropiación nacional aparece también reflejada en los aspectos más procedimentales de la guía (composición de los grupos). A mayor participación sustantiva de los actores de los gobiernos, tanto políticos como técnicos, mayores posibilidades de una adecuada implementación del PCNA.

En segundo lugar está la otra (u otras) parte (s) en conflicto, cuyos antagonismos el PCNA no debería contribuir a avivar. En algunos casos, ambas partes del conflicto participaron de uno u otro modo en el proceso (como en Sudán o Sri Lanka). En

muchos, sin embargo, la insurgencia/oposición fue excluida del mismo por razones de seguridad o viabilidad política, con razón o sin ella. No siempre dicha decisión fue sopesada con el tacto que merece. *“In some cases, difficult decisions may be required as to how far internationally ostracized groups should be involved in the assessment”* (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.12). En todo caso, la guía propone la inclusión de estos grupos en la medida de lo posible.

En tercer lugar, la guía menciona la importancia de incluir al liderazgo militar en determinadas situaciones, con el fin de evitar que bloqueen el PCNA. No obstante dicha inclusión no debe hacerse a costa de condicionar las discusiones de medio y largo plazo, o promover un rol para los militares en asuntos que no forman parte de su esfera de actuación.

Por último, como se verá más adelante, está la participación de los partidos políticos, la sociedad civil, el sector privado o la universidad, entre otros. Dicha participación reviste una enorme importancia para la “apropiación nacional”, en particular en situaciones de transición donde la legitimidad del gobierno es muy cuestionable.

Cabe aquí mencionar un aspecto importante, que es la comunicación al gran público. Habida cuenta del déficit de legitimidad de algunos gobiernos, la comunicación sobre el proceso, objetivos y resultados esperados es fundamental, pues permite llegar a un segmento de la población excluido de estos procesos (por ejemplo las zonas rurales). La primera guía del PCNA, más centrada en los aspectos técnicos, no le otorgaba mayor importancia, algo que fue corregido en la siguiente edición.

c. El análisis de conflicto

Como se ha visto en el capítulo precedente, la AOD ha avanzado notablemente en la incorporación de variables contextuales de conflicto en sus intervenciones. El PCNA se compromete con una perspectiva de *“do not harm”* y apunta al análisis de conflicto como una herramienta esencial para cualquier PCNA. Ello incluye el análisis de los factores de riesgo, de los actores, de las condiciones de seguridad y de las oportunidades para la paz, entre otras cosas⁷¹. El documento señala la importancia de este análisis a varios niveles:

-En el diseño del PCNA, para preparar talleres o entrevistas, detectar necesidades de información y establecer criterios de participación, entre otros temas.

-En su ejecución, tomando en consideración los temas de seguridad y paz a la hora de diagnosticar las capacidades nacionales, abordar la visión de paz, o seleccionar los sectores prioritarios, por ejemplo. Es importante por otra parte saber qué servicios hay que prestar, pero también quién los presta, para asegurarse que la percepción de la sociedad sobre el rol del estado empiece a cambiar (por ejemplo, evitando presentar exclusivamente los logos de ONG y agencias internacionales en los proyectos en el terreno).

⁷¹ Anexo 13, p.24-28 del Anexo del documento UNDG/UNDP/WB (2004)

Existen diversas herramientas para que la AOD tenga un efecto cicatrizante en las heridas abiertas por el conflicto. El enfoque, que cabría denominar “*Working on conflict*” se propone: “*Making deliberate attempts to design policy and programmes that seek to exploit opportunities to positively affect conflict dynamics and address key conflict factors*” (UNDG/ECHA, 2004, p.12). De este modo, se iría un paso más allá del “*do not harm*” (o acción sin daño), al tratar de reducir el riesgo de conflicto. Algo que se reveló muy difícil por ejemplo en Sri Lanka o en Irak: “*Socio-political and security issues were left almost entirely out of the analysis per the request of the CPA*” (UN/WB, 2006, p.8).

A título ilustrativo, cabe mencionar entre las herramientas desarrolladas en este campo, el *Conflict Analysis Framework* del Banco Mundial (2005), o el *Conflict-related Development Analysis* elaborado por el PNUD (2003)⁷² y asumido posteriormente por el conjunto del Sistema de Naciones Unidas (UNDG/ECHA (2004) . Estas herramientas son las más utilizadas en los PCNA, aunque distan de ser la excepción. Muchos otros donantes bilaterales u ONG disponen de herramientas similares.⁷³ Cabe finalmente mencionar una revisión de tres generaciones de estas herramientas de análisis del conflicto (Paffenholz, 2005)⁷⁴.

Pese a la proliferación de herramientas, la velocidad con la que habitualmente hay que conducir el ejercicio limita generalmente la calidad del análisis de conflictividad. Por ejemplo, un alto funcionario del Ministerio de Educación en el PCNA puede inclinarse por priorizar el acceso a la educación primaria (tras años de retrocesos sociales) *versus* programas de educación para la paz, si no hay el tiempo para discutir detalladamente los pros y los contras de cada opción. Por ello no debiera extrañarnos que los PCNA generalmente incluyan programas de educación primaria, pero que el análisis de conflicto sea en general débil, con la excepción de Pakistán (UNICEF, 2011).

En suma, la definición de prioridades debe estar basada en un buen análisis del conflicto y ser asumida por los actores nacionales clave, si se pretende que tengan un impacto tangible en la práctica.

d. La participación de los actores multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil

Otro aspecto clave es la participación de los actores nacionales e internacionales en el proceso (más allá del ya mencionado de las partes en conflicto). De hecho, el valor

⁷² Una versión revisada del CDA está a la espera de ser publicada en el 2015.

⁷³ Entre ellas cabe citar la USAID, la cooperación inglesa, la GTZ, así como organizaciones de la sociedad civil⁷³ (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, and Norwegian Church Aid, “Conflict Analysis Framework: Field Guidelines & Procedures”, 2012 o” APFO, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, Saferworld, Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding. A resource pack”, 2004) entre otras. A modo de ejemplo, en el año 2014 el PNUD tenía en curso más de 10 CDAs a escala global, una muestra de que el uso de dichas herramientas se ha generalizado.

⁷⁴ En este análisis la autora plantea en su artículo una tercera generación, denominada *Aid for Peace*, cuyo alcance es aun difícil de evaluar.

de la metodología del PCNA *“comes not only from its substantive analysis and prioritisation, but also from the assessment process, which can help participants to build consensus, to build ownership of priorities that are focused on the future, and to move towards peace and reconciliation”* (Carrondo, p.191).

Un caso particular es el de las Naciones Unidas, pues se presenta con una sola voz, lo que requiere un meticuloso trabajo de coordinación interna. A título ilustrativo, las agencias de United Nations Development Group (UNDG) eligen en Nueva York el Coordinador *Senior* para el PCNA⁷⁵, con el fin de asegurar que velará por los intereses del conjunto de las agencias del UNDG. No obstante, la participación en la formulación de los PCNA de la rama política de la ONU (DPKO y DPA) es poco sistemática, lo que puede llegar a limitar los vínculos con los aspectos de paz y seguridad.

En el ámbito aún más amplio de la gran familia de las Naciones Unidas, UNDG ha colaborado de manera positiva, eficaz y estrecha con el Banco Mundial, tanto en el terreno como en la sede. De hecho son los motores del proceso, tanto conceptualmente como en la práctica. Y ello incluye aspectos como el despliegue de expertos en el terreno, o la financiación de los PCNA. Son el Banco Mundial y las Naciones Unidas las que invitan a organismos regionales y donantes bilaterales a participar en el proceso, en estrecha coordinación con el gobierno. Esta dupla es uno de los grandes activos de la metodología de los PCNA, ahora con el apoyo de la Unión Europea. El gráfico ilustra los actores clave del proceso, a partir de los cuales se diseña la arquitectura del PCNA en cada caso.

⁷⁵ Quien trabaja bajo el liderazgo del Coordinador Residente de Naciones Unidas en el país

Grafico 7: Jerarquía de implicación de los actores en los PCNA



Fuente: Elaboración propia a partir de (UNDG/UNDP/WB, 2004) y (United Nations Development Group/World Bank, 2007).

Por otra parte algunos Bancos y organismos regionales han participado de manera *ad hoc* en varios PCNA (por ejemplo, el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo o el Fondo de Desarrollo Islámico). La UE ha pasado a hacerlo de manera formal y sistemática desde 2008. En el caso del FMI, su participación tiene un carácter menos institucional, aunque casi siempre hay un vínculo técnico con el proceso.

El caso de los donantes bilaterales es particular, pues su presencia en los primeros ejercicios de PCNA se limitaba a participar en algunas reuniones y a contribuir financieramente en la Conferencia de donantes. Pero como señala la guía: “*early involvement and buy-in by donors increases the likelihood of funding for the PCNA and enhances the coherence of the overall response*” (UNDG/UNDP/WB, 2004,p.12). La guía posteriormente distingue tres dimensiones de la implicación de los socios bilaterales: (i) diplomática y política, por su implicación en los procesos de paz (ii) técnica, más vinculada al PCNA y su ejecución (iii) de seguridad, pues algunos donantes juegan un rol clave en estas cuestiones.

Al estar los técnicos de las instituciones sentados en las mesas técnicas (como fue el caso en Haití), se produce una oportunidad de cotejar diversos enfoques, enmarcarlos en el contexto conflictual, y acordar con la contraparte nacional una hoja de ruta común. Una oportunidad poco común en la práctica cotidiana de la AOD y muy valorada por los participantes.

Este enfoque incluyente de actores no está exento de riesgos. En esta articulación de los actores, en los grupos de coordinación política y técnica se produce frecuentemente lo que Lund (2009) denomina “*dispersión of wills*”, que se agudiza en el periodo de implementación. La tentación para las agencias de utilizar los PCNA

para posicionarse en futuros esfuerzos de reconstrucción es notable. Para las agencias multilaterales, es una oportunidad de movilizar recursos futuros con los donantes bilaterales en agendas de interés para el gobierno. Para los donantes bilaterales es una oportunidad para posicionar sus proyectos (o ideas) con pre-aprobación y compromiso nacional en la ejecución. Para los funcionarios de gobierno, es la oportunidad de revivir ideas olvidadas en un cajón. Uno de los entrevistados en esta investigación, con antiguas responsabilidades en la administración pública, comentó sorprendido: “*Un día el jefe de la agencia x que me contrató para el PCNA me dijo: sé que no debiera decirte esto, pero a veces defiendes más una visión global que los intereses de mi agencia*”.⁷⁶ Dicho esto, tanto el compromiso del Banco Mundial como de las Naciones Unidas, sumados a la voluntad de muchos gobiernos, ha permitido hacer realidad muchos PCNA y mantenerlos en el tiempo con un razonable nivel de rigor técnico.

Finalmente, como se mencionó previamente, en contextos de transición la participación de los actores no gubernamentales (partidos políticos, sector privado, sociedad civil, universidades, medios de comunicación, incluso la diáspora) es clave. Por dicho motivo la Guía promueve estos espacios. No parece posible lograr una apropiación nacional real sin dichos actores, en particular cuando las riendas de país las llevan gobiernos interinos no electos, cuya precaria “legitimidad” emana de frágiles acuerdos políticos, del apoyo internacional, o de ambos. Asimismo, la sociedad civil tiene un rol importante en la exigencia de rendición de cuentas del gobierno y los actores internacionales en sus compromisos con la consolidación de la paz. Dicho esto, en la práctica, con los tiempos que se manejan en un PCNA y las condiciones de seguridad, implicar activamente a la sociedad civil representa una tarea titánica y no siempre exitosa.

e. La selección de los sectores prioritarios.

La guía plantea que el “*PCNA should not aim to be comprehensive. Instead, it should focus on those areas that will help stabilize the country and promote the successful transition from violent conflict to peace... The PCNA should identify key grievances that could reignite conflict and propose actions that the national authorities and international community can undertake to mitigate them*” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.12-13).

El documento menciona algunas áreas posibles de concentración, como las reformas políticas y dialogo nacional, la justicia transicional, la reforma del sector seguridad, la promoción de la actividad productiva, la rehabilitación de infraestructuras básicas y servicios de base, el retorno de desplazados y refugiados y el restablecimiento de la función pública. Un amplio menú que cubre buena parte de las dimensiones clave de la consolidación de la paz.

El tema de las prioridades post/conflicto es espinoso y trasciende al análisis inicial de los sectores o temas. Tanto el Banco Mundial como las Naciones Unidas le otorgan una gran importancia a las prioridades post/conflicto y a la secuencia de las

⁷⁶ Entrevista de la investigación. El nombre de la agencia se omite por el compromiso de confidencialidad de las entrevistas.

intervenciones durante el PCNA (y después del mismo). Es decir no solo el qué hacer, sino el cómo y cuándo hacerlo. Tal vez por ello la guía hace énfasis en el tema de las prioridades, una palabra que utiliza hasta 53 veces en sus 38 páginas. Lo que el documento no explica, más allá de su relevancia para la consolidación de la paz, son los criterios de dicha priorización. O cómo equilibrar la priorización con la apropiación nacional, cuando un gobierno ve en el PCNA una oportunidad para un enfoque más integral que sienta las bases del desarrollo del país. Pues en estos contextos todo semeja urgente e importante.

No obstante, la cuestión clave sigue siendo ¿Quién define las prioridades? ¿Es deseable que, como en Irak, la *Coalition Provisional Authority* (CPA) excluya del PCNA temas como la seguridad y el petróleo? ¿Lo puede decidir sólo un gobierno de transición no elegido o debe ser objeto de un debate nacional?

Por otra parte, la definición de muy pocas prioridades, puede en algunos contextos reducir el capital político de la paz, al dejar a muchos funcionarios y personas influyentes fuera del proceso. Y de algún modo entregarlos a un dulce *stand by*, hasta el próximo ejercicio de planificación. Por eso, junto al dilema del número de prioridades, el concepto de secuencia es crucial. Un tema puede no ser prioritario en la financiación durante los primeros 18 meses, por ejemplo, pero igualmente pueden sentarse las bases para su tratamiento futuro (como el marco legal, revisión de estructura de funcionamiento, formación de personal o formulación de propuestas, entre otras).

A modo de conclusión cabe mencionar que casi todos los PCNA tienen una secuencia de intervención para cada una de las áreas en su Matriz de resultados. Si bien con frecuencia, dichas secuencias responden a la lógica de los técnicos que trabajan en cada uno de los procesos (recursos disponibles para el área, capacidad de absorción), y no necesariamente a la del conjunto del proceso, es decir, las intervenciones prioritarias de consolidación de la paz. De ahí la importancia del trabajo final de consolidación del PCNA.

f. El diagnóstico de necesidades, la planificación basada en resultados y la estimación de costes.

El diagnóstico de necesidades es, quizás, la parte técnica más importante del documento, y una de las menos elaboradas. Aunque existen numerosos anexos (en particular para la estimación de costes), la guía apenas le dedica a este punto dos páginas en cuerpo principal.

El PCNA parte de la selección de sectores y menciona la posible utilización de objetivos y estándares internacionales (como la Declaración del Milenio) para el largo plazo. Asimismo, los objetivos dentro del periodo de implementación del PCNA “*will have to be adjusted to each country’s specific post-conflict setting*” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.14). La brecha entre la situación actual y la esperada (objetivos dentro del horizonte temporal del PCNA, obviamente).

La guía se refiere también a la necesidad de una estrecha coordinación con el FMI y los procesos de elaboración del presupuesto público “*in order to get an overview of*

expected government revenues, and its participation in recurrent expenditures and capital investments” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.15). Si bien el documento no lo dice, la estrecha coordinación con el Ministerio de finanzas aparece como deseable allá donde la situación lo permita.

La guía pasa de puntillas sobre los temas económicos, salvo en lo referente a la estimación de costes. La guía no dice si esa estrecha coordinación con el FMI incluye simplemente el intercambio de información o el trabajo conjunto de discusión en materia macroeconómica con las autoridades nacionales (donde generalmente colaboran estrechamente el FMI y el BM). Es más, sorprendentemente la versión más reciente de la guía, que amplía el análisis de coherencias de políticas, tan sólo menciona marginalmente al FMI (en un ejemplo de caso).

De manera general, sobre todo antes del 2008, los PCNA desarrollan una Matriz de resultados de transición. Dicha matriz incluye resultados, metas, indicadores y costes. Un anexo de la guía provee orientación detallada sobre un Marco de planificación orientada a resultados, así como sobre la selección de indicadores⁷⁷. Este marco constituye la base de los esfuerzos posteriores de implementación del PCNA. Cabe aquí mencionar que una de las fortalezas de la guía son sus copiosos anexos, donde se provee detallada información sobre herramientas y ejemplos muy relevantes para el proceso.

La guía apunta a un enfoque sectorial de la estimación de costes, algo que no carece de fundamento, pues muchos países cuentan ya con costes unitarios (tales como una escuela primaria, un centro de salud), que facilitan enormemente la tarea, e introducen mayor rigor que el utilizado en las herramientas de planificación humanitarias.

La guía indica que “*Each sector must generate basic information on demographics (to assess the client population and estimate trends); on the delivery system (e.g. items in basic health care package, number of villages visited by mobile health teams, and length of schooling cycles); and on cost parameters (supply-side costs such as teacher wage, teacher-student ratio, fixed and variable costs for mobile health teams, unit costs for delivery of basic health care package). This information can then be used to compute outputs and assess the overall public cost of reaching them*” (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.15) Con respecto a aquellas áreas de reconstrucción más intangibles (como la gobernabilidad), el documento sugiere un análisis de tipo programático. Una guía específica provee mayor detalle al respecto. No obstante, cabe señalar que la excesiva “sectorialidad” ha sido uno de los aspectos criticados de la primera generación de PCNA. La revisión de 2007 trata justamente de corregir esta limitación, sin que exista información suficiente para evaluar su éxito al respecto.

Este trabajo inicial de planificación y cuantificación de costes es sumamente importante. De hecho, en Haití el PCNA ha podido servir para enriquecer el sistema de planificación de la inversión pública, particularmente en lo que respecta a los fondos internacionales. En otros casos, como Liberia, durante el PCNA se inició el

⁷⁷ Véase anexo del UNDG/UNDP/WB (2004), p.94-132

restablecimiento de unos mínimos equilibrios macroeconómicos y de administración fiscal. Valga como ejemplo mencionar que el presupuesto del país rondaba los 80 millones de dólares de EU en el 2004, mientras las asignaciones anuales del PCNA multiplicaban por 3 dicha cifra. Si tenemos en cuenta que el coste de la misión de paz de Naciones Unidas era de 821 millones de dólares EU (United Nations, 2005 P.1) el presupuesto “internacional”, representaba aproximadamente 13 veces los fondos disponibles a nivel nacional⁷⁸.

Recapitulando, el PCNA apunta a un Marco Interino de cooperación, con una matriz de resultados bien diseñada y una estimación precisa de costes. Dicha estimación debería estar inspirada en una visión de la consolidación de la paz en el país alineada, en la medida de lo posible, con el sistema de planificación y el entorno presupuestario del país afectado.

g. Los temas transversales y el fortalecimiento de capacidades

La guía del 2004 señala la importancia de la integración de temas transversales en el análisis sectorial, mencionando cuatro: género (con temas de niñez y conflicto), medio ambiente, derechos humanos y seguridad. Aunque dichos temas deben formar parte del diseño consensuado del PCNA, la lista no es un *numerus clausus*. De hecho la propia guía menciona temas como el HIV-SIDA, clave en algunos países. La integración de los temas transversales trasciende los temas enunciados y depende de cada contexto. Un ejemplo de la complejidad de esta cuestión es el caso haitiano (véase Cuadro 13).

Cuadro 13. La gestión de los temas trasversales en el PCNA, los dilemas de Haití

En el *Cadre de Cooperation Intérimaire* de Haiti (el PCNA haitiano) se identificaron cuatro temas trasversales: la prevención de crisis y la recuperación, los derechos humanos, el género y el HIV-SIDA. El proceso de lecciones aprendidas nos muestra que el tema de género fue adecuadamente integrado en el trabajo sectorial. El experto asociado al Comité de coordinación trabajo con el Ministerio de la condición femenina y los derechos de la mujer y preparó un documento con propuestas para cada uno de los grupos sectoriales. Además, se realizó un acompañamiento de cada uno de los grupos. Al parecer, este grado de refinamiento no se alcanzó en el resto de temas transversales, aunque HIV-SIDA sí fue integrado en el trabajo del PCNA (predominantemente en el área de salud).

Otros temas, sin embargo requirieron algún tipo de tratamiento transversal “*environment, culture, capacity building, rapid employment, local development, natural disaster reduction, food security and nutrition, commercial protection policy required intensive negotiation between the different theme groups (and sometimes with the SC [Steering Committee]) in order to avoid unnecessary overlapping (i.e. sustainable energy was treated under environment and the group energy was recalled “electricity”). Questions were raised permanently. Where should school canteens be treated?*”⁷⁹ *What should be the “place” for the new civil register? What is the place for micro-finance,*

⁷⁸ El presupuesto público no tomaba en consideración el enorme servicio de la deuda, siendo entonces un 800% del PIB. Lógicamente este dato sesgaría la comparación.

⁷⁹ Las opciones eran a) Agricultura y seguridad alimentaria b) educación, c) protección social d) salud y nutrición.

private sector or safety nets and social protection? Most of these topics could be considered either cross-cutting or inter-sectorial, but the reality is that all go long beyond the limits of one theme group” (United Nations, 2004a, p.6). Asimismo, otros temas, como el uso consistente de indicadores y fuentes, la cuantificación de costos o los Objetivos de Desarrollo del Milenio demandaban una atención integral.

Fuente: United Nations (2004)

Por otra parte, el documento dedica una atención especial al fortalecimiento de capacidades institucionales. Muy en particular a la capacidad de absorción de montantes relevantes de AOD en el corto plazo, aunque en una perspectiva de medio y largo plazo. La guía señala que el apoyo a las instituciones nacionales es una precondition para el desarrollo sostenible, y las capacidades institucionales deben ser diagnosticadas en cada sector, mientras las necesidades deben ser tomadas en consideración en la cuantificación de costes final. Las capacidades nacionales son también clave para lograr una mayor apropiación del proceso por los actores nacionales. Un trabajo silencioso (y poco visible) que no debe quedar oculto por la urgencia de mostrar los “*quick wins*” que también se esperan de un PCNA.

La capacidad de absorción es un esfuerzo de largo plazo, que un trabajo de 18-24 meses es difícil que resuelva. No obstante, es posible fortalecer las capacidades de resolución de conflictos, comenzar a definir visiones de medio y largo plazo en sectores clave, aumentar el número de recursos humanos, mejorar sus capacidades de gestión y aumentar las capacidades de control y rendición de cuentas. Como veremos después, esta es la piedra de toque de los niveles de realismo y viabilidad de la estrategia propuesta (UNDG/UNDP/WB, 2004).

Finalmente, la guía pone el dedo en la llaga de las capacidades nacionales: *“Institutional capacity assessment should also pay attention to brain drain of qualified, but underpaid public servants towards the international agencies and NGOs and the subsequent loss of high level personnel need to be considered when preparing strategies for strengthening national institutional capacities”* (UNDG/UNDP/WB, 2004, p.16). Este es uno de los puntos en los que, sin cambio en el sistema de incentivos, una planificación de corto plazo poco puede cambiar.

A partir de 2007 hay una herramienta detallada para el desarrollo de capacidades, aunque no se dispone de información sobre su utilización real en la práctica. Un diagnóstico institucional en profundidad (véase UNGD, 2007) exige tal vez un esfuerzo más refinado y dilatado en el tiempo.

En suma, la dificultad de integrar temas transversales no es ajena a otros procesos de planificación (aunque sí se agudiza en los PCNA por la premura de tiempo), y fue señalada como una de las debilidades de los ejercicios previos al 2006.

3.2.2.4. La gestión y coordinación de los PCNA

Finalmente la guía detalla ampliamente los mecanismos de coordinación y gestión, secretariado del proceso, organización interna, cronograma, financiamiento y logística, así como las destrezas necesarias para el buen desarrollo del proceso. La guía enfatiza igualmente los aspectos vinculados a la coordinación (política y técnica)

del proceso, a través de una plétora de ejemplos y modelos. Aunque tediosos, los esfuerzos de coordinación han sido relativamente exitosos durante la fase de planificación.

La arquitectura institucional del PCNA varía según los casos, se suele diferenciar entre (i) una estructuras de coordinación política (a nivel de Primer ministro, ministros y jefes de agencias, a veces una de las partes en conflicto o sociedad civil) y (ii) el técnico, donde participa el BM, la ONU, y normalmente el gobierno beneficiario, junto con los organismos promotores del PCNA en cada caso. Es este pequeño grupo técnico el encargado, bajo las orientaciones del nivel político, de liderar técnicamente el PCNA, incluyendo aspectos de coherencia del proceso tales como:

- Preparación y seguimiento de la hoja de ruta del proceso
- Elaboración del perfil de los participantes (experiencia, idioma, entre otros)
- Formación básica sobre el proceso a los participantes
- Supervisión y guía de los grupos temáticos
- Coordinación de expertos en temas transversales
- Metodología de cuantificación de costes
- Metodología de estimación de necesidades institucionales
- Uso de indicadores socio económicos
- Consolidación y priorización de las expectativas económicas de los grupos
- Consultas de validación con sociedad civil, sector privado y otros actores
- Logística del proceso
- Comunicación y transparencia
- Escribir el Informe de Síntesis final del PCNA, incluido el mecanismo de coordinación
- Ayudar a preparar la Conferencia Internacional de Donantes

Asimismo, la guía presenta una serie de herramientas de gran valor, incluyendo el taller de arranque y de validación del documento. No obstante, dadas las limitaciones de tiempo (la guía señala un período mínimo de 18-20 semanas), el proceso de participación de la sociedad civil puede verse muy limitado, en particular en contextos de restricciones severas de desplazamiento en el país⁸⁰. La guía propone una metodología diferente (de bajo perfil) para la validación del documento final del PCNA por los grupos armados.

Cabe mencionar que la última versión de la guía trata de corregir una insuficiente atención a los temas de implementación. Para ello propone la creación de un mecanismo de coordinación. Dicho mecanismo debiera estar listo antes de la Conferencia de donantes e incluir el seguimiento sustantivo (por ejemplo, número de ex combatientes desmovilizados, número de nuevos policías contratados y formados, porcentaje de mujeres policías, entre otros) y financiero, siguiendo la plasmación de las promesas de los donantes (o el gobierno) en compromisos firmes,

⁸⁰ Un ejemplo de la situación de seguridad durante la preparación del PCNA en Liberia, puede encontrarse en : <http://www.sfgate.com/news/article/Determined-U-N-faces-steep-challenge-in-2833500.php>

desembolsos y gastos. Algo necesario y factible, máxime habida cuenta de la existencia de mecanismos en la práctica internacional como el *Development Assistance Database* (DAD), la base de datos de *Development Gateway* o la de corte humanitario como el *Financial Tracking Service* global de OCHA. El documento no aborda en profundidad las herramientas de financiación post-PCNA (como los *Multi-donors Trust Fund* que existieron en Irak o Sudán, por ejemplo). Claro que dichos Fondos tienen un éxito variable, y cuando los donantes tienen una presencia física en el terreno (Haití) muestran mucho menor interés por los mismos.

No obstante, algunas evidencias sugieren que los PCNA tuvieron algún tipo de seguimiento en la práctica. En el caso de Georgia, por ejemplo, hay dos Informes de seguimiento del PCNA. En Liberia, el documento del PCNA fue actualizado y revisado un año después. En Haití, el *Livre Blanc du Gouvernement de Transition* da cuenta de algunos de los logros del PCNA. En Somalia el documento sirvió de marco de referencia para los donantes en un momento de crisis aguda. Incluso en Irak dónde, como un artículo que sobrevuela la experiencia de planificación del Coalition Provisional Authority señala: “*The US investment programme was based in part on the UN/World Bank needs assessment*” (Rathmell, 2005, p.1034).

En suma, cabe concluir que los aspectos de gestión y coordinación siguen siendo un aspecto donde la metodología ofrece una guía insuficiente.

3.2.2.5. Consideraciones finales

La guía metodológica del PCNA (con sus diversas actualizaciones y anexos) es un documento sólido que ha permitido estandarizar la respuesta de la comunidad internacional ante situaciones de conflicto, allá donde los PCNA fueron lanzados. La AOD debe disponer de instrumentos de planificación e implementación (como el PCNA), y mantenerse flexible y disponible ante los shocks externos, ya sean debidos a amenazas físicas (inundaciones, ciclones, Tsunamis, terremotos), o a crisis económicas, alimentarias, sanitarias o políticas. Todos estos shocks se materializan en la práctica, algunos con gravísimas consecuencias (el terremoto en Haití, el Tsunami en Sri Lanka, el ébola en Liberia, las inundaciones en Pakistán).

La guía propone un proceso de evaluación y lecciones aprendidas, que por lo general se ha respetado. Eso sí, con limitaciones notables, pues no se dispone de un balance riguroso de la ejecución de los PCNA y su potencial impacto en la consolidación de la paz.

Cabe aquí mencionar algunas de las debilidades identificadas:

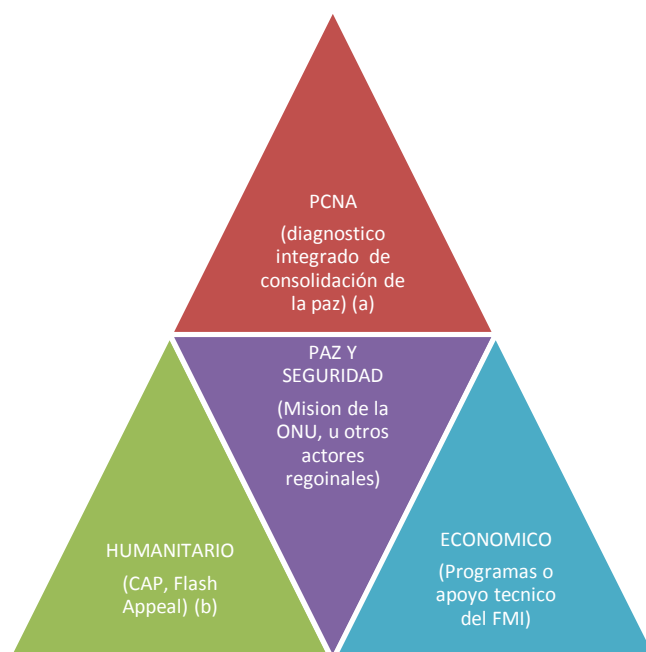
1. *Falta de datos sobre el impacto real de los PCNA.* Si bien es admirable que se hayan realizados tres procesos de aprendizaje, es notable la falta de evaluaciones rigurosas. Por ejemplo, si asumimos que en Afganistán e Irak los temas de seguridad fueron factores centrales de inestabilidad, mientras en Liberia y Haití los países han iniciado el largo sendero del desarrollo, cabe preguntarse ¿Hasta qué punto el PCNA contribuyó al éxito o fracaso de los

procesos? Los hallazgos de los procesos de lecciones aprendidas comportan un nivel considerable de subjetividad.

2. *Falta de “storyline” de consolidación de la paz.* En muchos ejercicios, la articulación entre las prioridades de los PCNA y su contribución a la reducción del riesgo de conflicto parece insuficiente. La dificultad de lograr un enfoque transversal de paz se hace extensiva a otros temas que requieren el mismo tratamiento, como el fortalecimiento de capacidades.
3. *La insuficiente ejecución de los PCNA.* Aspectos clave de la ejecución, seguimiento y evaluación de los PCNA parecen poco tratados y la información al respecto es limitada. A ello viene a sumarse la falta de realismo en los cronogramas y tiempos de los PCNA, las capacidades disponibles y los problemas de seguridad propios de estos contextos.
4. *La insuficiente apropiación nacional y deficiente comunicación externa.* Por regla general, la apropiación nacional parece haber estado por debajo de lo esperado, en particular en lo referente a los actores no gubernamentales. Asimismo, la comunicación no parece haber podido atenuar los déficits de participación en los PCNA.
5. *Los vínculos de los PCNA con otros procesos de planificación.* Sobre este punto la guía ofrece profusa información sobre la vinculación con los aspectos humanitarios o la rama política de la ONU (mantenimiento de la paz, asuntos políticos), pero mucho menor en lo que concierne los esfuerzos de estabilización económica del FMI. Este aspecto es sumamente importante para lograr prioridades comunes coordinadas y algún impacto en escenarios sumamente frágiles.

En suma, una ilustración de estos vínculos en el periodo analizado puede encontrarse en el gráfico siguiente:

Gráfico 8: Convergencia de los diferentes instrumentos y herramientas en un enfoque transversal de la consolidación de la paz



Fuente: Elaboración propia. Nota: (a) Al PCNA habría que añadir las nuevas herramientas del New deal (b) En algunos contextos el PCNA puede solaparse con un PDNA, que trasciende el ámbito humanitario.

3.3. POLÍTICAS ECONÓMICAS: LOS PCNA Y LAS HERRAMIENTAS MACROECONÓMICAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En el capítulo anterior se revisaron algunas de los dilemas y riesgos de la recuperación económica tras el conflicto. En esta sección nos adentraremos en mayor detalle en sus instrumentos y su relación con el contexto en el que opera. Al venir frecuentemente asociados a la AOD⁸¹, los programas del FMI son un factor importante en el análisis de las políticas post conflicto.

Los Programas de Ajuste Estructural tomaron a principios de siglo la forma de *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*, así como de otros instrumentos de apoyo financiero del FMI. De hecho, el enfoque del FMI ha ido evolucionando a lo largo del tiempo (Del Castillo , 2008). En 1995 *“the IMF’s policy on emergency assistance was expanded to cover countries in post-conflict situations. This assistance, provided under the Emergency Post-Conflict Assistance (EPCA), is limited to circumstances where a member with an urgent balance of payments need is unable to develop and implement a comprehensive economic program because its capacity has been damaged by a conflict, but where sufficient capacity for planning and policy implementation nevertheless exists... Since May 2001, for post-conflict cases which were eligible for the IMF’s concessional facilities, the interest rate on loans was subsidized, with the interest subsidies financed by grant contributions from bilateral donors...With the reform of the IMF’s concessional lending facilities that became effective on January 7, 2010, the use of subsidized emergency assistance was superseded by the Rapid Credit Facility (RCF) (IMF, 2011b).*

Los PRSP, en colaboración con las herramientas financieras del FMI, persiguen *a priori* una mayor apropiación y participación nacionales, un enfoque “*pro-poor*” y una visión de reducción de la pobreza a largo plazo. Si bien algunos aspectos del proceso han mejorado (por ejemplo, la participación con los PRSP), análisis recientes sugieren que de manera general el número de condiciones políticas del FMI por crédito ha aumentado, a pesar de los esfuerzos por reducir la condicionalidad (Griffiths y Todoulos, 2014). Y que las políticas de austeridad no han cambiado significativamente, aunque son quizás menos severas en países de ingreso bajo: *“Widespread and increasing use of controversial conditions in politically sensitive economic policy areas, particularly tax and spending, including increases in VAT and other taxes, freezes or reductions in public sector wages, and cutbacks in welfare programmes including pensions. Use of these types of conditions tends to be lower in low-income countries, but is very high in some of the largest programmes”* (Griffiths y Todoulos, 2014, p.4).

⁸¹ Un ejemplo de ello es el apoyo presupuestario regular de la Unión Europea y otros donantes bilaterales, como Estados Unidos, España, Canadá o Francia

Los PRSP son además, uno de los pasos para poder acceder a la codiciada *Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC)*. Hasta 35 países se han beneficiado ya de esta importante iniciativa, entre ellos Afganistán, Liberia y Haití⁸². Si bien ambos instrumentos (PRSP y HIPC) suponen mejoras significativas en el medio y largo plazo, raramente fueron aplicadas en la fase inmediata post conflicto. Algo debido básicamente a los altos niveles de incertidumbre y a los frecuentes impagos de los países en situación de post-conflicto al FMI o al Banco Mundial.

Pese a ello, el FMI ha estado presente en la gran mayoría de escenarios post conflicto, sin tener, *stricto sensu*, una política específica para los mismos.

Los PCNA fueron, junto a instrumentos como el *Staff Monitoring Programme (SMP)* del FMI, una etapa previa a los PRSP o a planes de medio y largo plazo. El recurso a los SMP o simplemente el apoyo técnico del FMI⁸³ se consideraba útil hasta que pudiera concretarse una visión de más largo alcance⁸⁴. *De facto*, por su reconocimiento por parte de la comunidad internacional, estos programas del FMI ponían también el sello de credibilidad a los esfuerzos nacionales, y por ejemplo podían llevar aparejado apoyo presupuestario inmediato de algunos donantes bilaterales. Y servían de base a las proyecciones macroeconómicas y supuestos de planificación de los PCNAs. No obstante, el recurso a la mera asistencia técnica inhibía al FMI de implicarse financieramente en el momento más delicado (el primer año), como fue el caso de Liberia o Haití.

A la luz de las experiencias en países frágiles, el FMI propuso una serie de cambios en el 2011 (IMF, 2011a), que finalmente desembocaron en un giro en su política y sus herramientas (IMF, 2012). Entre ellos cabe citar, por su relevancia para el objeto de la investigación:

Mayor atención al contexto político y social. Este es un punto clave para el futuro del trabajo en la consolidación de la paz: “*A closer and more realistic assessment of the socio-political constraints to reform and adjustment is a highly valuable input into program design. Staff needs to be in a position to understand what policies and reforms can contribute to social cohesion (e.g., a fall in inflation from very high levels that gives consumers of staple goods a sense of stability); conversely, what policies and reforms can put significant stress on the political and social fabric (e.g., a large fall in public sector employment, including in the military); and whether and how such stress can be managed*”. (IMF, 2012,p.7)

Un diseño a medida del ritmo de ajuste macroeconómico. “*Quantitative objectives should take account of weak institutional capacity, uncertainties about domestic policy needs, and exposure to shocks. This principle is particularly important in situations involving peace-related spending, demobilization, or*

⁸² Véase: IMF (2014).

⁸³ Para una revisión minuciosa de los diferentes instrumentos del FMI utilizados en 22 países frágiles en situación de post- conflicto desde 1995, véase IMF (2008)

⁸⁴ Como la EPCA que lleva aparejada recursos financieros

reconstruction, where policy and program design will need to reflect the costs of essential cohesion-building initiatives” (IMF, 2012, p.7)

Oportunidades for “quick wins”: Señalando la importancia de estos logros dentro de los objetivos de corto plazo, porque pueden crear apoyo para los procesos de reformas.

Crecimiento inclusivo y protección social. El crecimiento económico, creación de empleo y redes de protección social deben ser un componente esencial en el medio plazo. *“For instance, to enhance peace and security, providing employment opportunities for low-skilled, idle youth may be of utmost importance. While keeping with the Fund’s central mandate...The financial implications of these measures should be fully incorporated in the fiscal program” (IMF, 2012, p.8).*

La secuencia de intervenciones. *“Low capacity would typically suggest the need for a strictly prioritized, gradual agenda of key structural reforms. Consideration should also be given to the timing of socially critical measures. Such approaches could help foster realistic expectations that could enhance the legitimacy of state institutions—an issue of particular relevance for countries in fragile situations” (IMF, 2012, p.8).*

Todo ello implica también una mayor coordinación con los donantes, a la que el documento dedica una sección. A estos principios se suma el uso de la *Rapid Credit Facility*⁸⁵, la necesidad de planificar las contingencias y una mejor integración de su asistencia técnica. El FMI ha profundizado algo menos sobre la recomendación del 2011 de tener una mayor presencia de personal en terreno, aunque lo menciona brevemente. Es llamativo que en estos documentos no se mencionen los PCNAs, aunque sí algunos esfuerzos de eficacia de la AOD.

En otras palabras, el FMI abre la puerta a muchas de las cuestiones importantes anteriormente mencionadas: mejor coordinación con otros actores de la cooperación, mayor sensibilidad al conflicto, atención a victorias rápidas y generación de empleo masivo para jóvenes o la necesaria flexibilidad de las reformas, entre otras cuestiones. E implícitamente reconoce estos aspectos como posibles limitaciones de sus intervenciones anteriores.

Los ejemplos de las interacciones posibles entre el trabajo del FMI y los PCNA, más allá del rol del Banco Mundial de bisagra entre ambos procesos, son múltiples. Si hablamos de capacidad de absorción, no es posible mejorar la calidad y eficacia de la administración pública (o en casos extremos, construirla de cero) si el presupuesto público no prevé los fondos necesarios para la contratación de nuevo personal, para su formación, o para eventuales incrementos salariales, entre otras posibles medidas. El propio FMI señala: *“there are close links between PMF [Public Finance Management] reforms and civil service salaries. In the absence of competitive salaries, retaining qualified staff is very difficult” (IMF, 2011a, p.15).* Y aunque los

⁸⁵ El FMI ha flexibilizado recientemente su política con la creación de la *Rapid Credit Facility*.

PCNA excluyen explícitamente cualquier posible condicionalidad, las decisiones macroeconómicas pueden afectar su viabilidad.

Otro ejemplo es el vínculo entre las discusiones macroeconómicas y las políticas de empleo temporal (a corto plazo) o las políticas sectoriales (agricultura) y sociales. Es por tanto notoria la necesidad de seguir mejorando el vínculo entre la planificación de la AOD y de la gestión macroeconómica, desde múltiples puntos de vista.

Estos determinantes macroeconómicos de la capacidad nacional y de la política pública en el ámbito social, básicos para la implementación de los planes post-conflicto, se discuten generalmente en *petit comité* entre el Ministerio de Finanzas, el FMI y el Banco Mundial.

Como se desprende del análisis, los avances del FMI en la comprensión de este contexto post conflicto, estaban todavía en una fase embrionaria durante la realización del CCI en Haití. No obstante, como veremos, sí se produjo una cierta coordinación entre ambos ejercicios.

3. 4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, y a los efectos de nuestro análisis, podríamos rescatar los puntos siguientes:

1. Los PCNA han sido regularmente utilizados en complejas situaciones post-conflicto, a ritmo de uno por año entre 2000 y el 2015. No obstante, representan menos de la mitad de los escenarios de conflicto 2003-2007⁸⁶. No parece del todo claro el criterio de utilización de los PCNA en los escenarios post- conflicto por parte del Banco Mundial y las Naciones Unidas.
2. Los PCNA han jugado un papel relevante como herramienta de articulación y coherencia estratégica de la planificación de las intervenciones de AOD. No hay evidencias de su impacto final en la consolidación de la paz.
3. Los PCNA han sido exitosos en la movilización estimada de hasta más de 50.000 millones de dólares EU en promesas de Ayuda Oficial al Desarrollo (no se dispone de una cifra de compromisos firmes).
4. La metodología de los PCNA está construida sobre las lecciones aprendidas de la consolidación de la paz en el periodo, tales como el análisis del conflicto y un enfoque político inclusivo, la apropiación nacional y fortalecimiento de capacidades, la necesidad de una secuencia de intervenciones, o la necesidad de un enfoque transversal, entre otros.

⁸⁶ Véase, Alonso, Cortez y Klasen (2014, p.22) "Conflict-affected between 2003 y 2007".

5. Una de las debilidades principales de los PCNA parecen haber sido sus niveles de ejecución, en una primera fase por las limitaciones metodológicas, y más adelante por una menor utilización de los *Transitional Results Frameworks*.
6. Los niveles de apropiación nacional, participación y fortalecimiento de capacidades son muy variables, siendo éste un aspecto clave para la ejecución del PCNA y la consolidación de la paz. Este punto es también clave en la necesaria definición de prioridades y secuencia de la intervención.
7. Los vínculos entre los PCNA y otros ejercicios de planificación existen, pero a pesar de los avances conceptuales, en la práctica se han mostrado insuficientes. Es posible que haya que ahondar en los mecanismos de formalización y articulación en estos procesos.
8. Los PCNA son una oportunidad para incorporar temas y grupos necesarios para la consolidación de la paz después de una crisis y por tanto ofrecen oportunidades para promover la paz positiva que merecen tal vez mayor consideración.
9. El contexto actual ha cambiado con respecto al 2004, con la introducción de nuevas herramientas como el *New Deal*, las de paz y seguridad y las del propio FMI. Estos avances metodológicos no pueden sin embargo dejar en segundo plano la necesidad de mejorar la implementación y la secuencia ideal de intervenciones, pues es allí donde la retórica de las políticas enfrenta sus mayores retos.
10. Las herramientas económicas del FMI han asumido recientemente buena parte de las lecciones aprendidas en la consolidación de la paz y aspiran a contribuir a los esfuerzos globales de reducción del riesgo de conflicto

La presente investigación, que se basa en el estudio de caso del *Cadre de Cooperation Intérimaire* de Haití en el 2004, se centrará en dos de los aspectos mencionados: (i) El valor añadido del PCNA como herramienta de planificación y consolidación de la paz, tanto negativa como positiva y (ii) sus insuficiencias, concretamente en relación con la apropiación nacional, los niveles de ejecución y el vínculo con otros procesos de planificación.

4 CAPÍTULO 4. EL CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LA CRISIS HAITIANA

4.1. INTRODUCCIÓN

La compleja y fascinante historia de Haití es, quizás, el relato de una transición interminable. Una búsqueda incesante de la libertad que nos lleva desde su independencia en 1804, a las celebraciones de su bicentenario, en 2004, cuando acontece la grave crisis que nos ocupa. Una historia pautada por un crisol de contrastes económicos, culturales, religiosos y geográficos.

Es muy difícil entender el contexto de la crisis del 2004 sin remontarse, siquiera brevemente, a su rica y turbulenta historia. Como señala Suzy Castor, cualquier intento de comprender ciertos países en un momento difícil, sin enmarcarlos en una perspectiva histórica, impide calificar a un país de estado fallido, inviable, sin futuro posible. Sin los antecedentes, resulta muy difícil la comprensión de la continuidad y de las rupturas de Haití como nación independiente desde 1804 (Castor, 2010).

Haití ocupa un lugar de privilegio en la historia de la humanidad por méritos propios. No en vano fue el primer país del mundo nacido de una revuelta de esclavos. Como acertadamente señala Trouillot sobre los acontecimientos previos a la independencia, *“they were “unthinkable” facts in the framework of Western thought”* (Trouillot, 1995, p82). Por otra parte, con su apoyo a *Simón Bolívar*, sirvió de base y ejemplo a la posterior independencia de otros países en América Latina. El orgullo por su simbólica rebelión ante la injusticia, en los albores de la colonización europea, está muy arraigado en el imaginario de todos los haitianos.

Lamentablemente, fenómenos como la violencia y la desigualdad han sido también una constante de la vida política haitiana. Como ejemplo valga la férrea dictadura de François Duvalier, que, como veremos, no fue una excepción histórica. De las 56 transiciones presidenciales que ha vivido el país hasta la fecha, solo tres han tenido lugar de forma pacífica y democrática. Es más, solo un presidente haitiano ha sido capaz de completar su mandato antes de transferir el poder: Rene Preval, ya en el siglo XXI. Un presidente, Preval que tenía « un pied avec la bourgeoisie et un pied avec les masses »⁸⁷

Por todo ello, tras hacer un breve repaso cronológico, trataremos de identificar algunos factores explicativos que nos ayudarán a delinear el análisis del periodo 1986-2014.

⁸⁷ Entrevista de la investigación.

4.2. EL CONTEXTO HISTÓRICO: 1492-1986

La colonización española. 1492-1697. La historia reciente comienza con la llegada de Cristóbal Colon a las costas haitianas, cuando desembarca en Mole Saint Nicolás, donde bautiza las islas como Hispanyola . A partir del actual Haití, tras controlar a los caciques locales (de etnias como los tainos, o arawak), y a una población estimada en unas 100.000 personas, España asienta su dominio en el territorio, y explota temporalmente reservas de oro. Posteriormente, ante la muerte masiva de indígenas, se inicia lentamente el tráfico de esclavos a la isla. Con el agotamiento de los minerales, la corona española se centró en la parte Este de la Isla, la actual República Dominicana. Aprovechando este relativo desinterés y el despoblamiento de ciertas zonas de Haití, los filibusteros comenzaron a asentarse en la isla de la Tortuga, haciendo incursiones en el territorio. La presencia francesa se fue asentando progresivamente, con la designación de un gobernador en 1655 y la renuncia formal de autoridad de España, con el tratado de *Ryswick*, en 1697.

La colonización francesa. 1697-1804. La nueva colonia “Saint-Domingue” nace con unos 300.000 -400.000 habitantes, la mayoría esclavos provenientes de África (Barthelemy, 1989), frente a unas decenas de miles de hombres libres. La colonización francesa fue muy exitosa económicamente, gracias a la explotación de la caña de azúcar y el café, y un régimen de esclavitud inhumano y brutal.

Habida cuenta del desequilibrio numérico entre amos y esclavos y el tratamiento dispensado a estos últimos, no es del todo extraño que se produjesen las primeras revueltas contra el colonizador “*A fines del siglo XVIII la sublevación general de los esclavos en 1789 puso en marcha una de las revoluciones más complejas de los tiempos modernos con sus características racial, antiesclavista, anticolonial y social, con repercusiones excepcionales en tres continentes*”(Castor, 2008, p. 26). Al calor de la revolución francesa, dichas revueltas conducen a la abolición de la esclavitud en el norte de la colonia (1793) y, poco tiempo después, al decreto de abolición de la esclavitud en todas las colonias francesas (1794)⁸⁸. Un hecho de indudable simbolismo que, por extraño que parezca, no había quedado zanjado en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789.

La independencia de Haití (1804). Tras fracasar Napoleón en un intento de retomar plenamente el control de la isla⁸⁹, *Jean Jaques Dessalines* venció a los franceses. Los antiguos esclavos se sacuden el yugo colonial en 1804 y proclaman la independencia recuperando nombre pre-colonial de la isla, Haití (que posiblemente signifique Tierra de montañas). Se prohibió la propiedad privada a los extranjeros, e incluso se les persiguió.

⁸⁸ Aunque la aplicación de ese decreto no sería total, ni la abolición generalizada sería realmente efectiva hasta mediados del XIX

⁸⁹ Aunque logró detener y deportar a Toussaint Louverture (antiguo esclavo, líder de la rebelión y gobernador de la isla) y lograr un éxito militar temporal

Dentro de la rebelión se habían producido ya importantes ajustes, y los esclavos originarios de África tuvieron progresivamente menos protagonismo en la toma de decisiones⁹⁰. Muchos de ellos huyeron a las montañas, donde establecieron una agricultura minifundista, con modos de vida similares a los de África, al margen de las estructuras formales de gobierno. De uno u otro modo, esta situación de relativo aislamiento del campesinado haitiano (la *paysannerie*), se mantuvo de uno u otro modo hasta finales del siglo XX. La *payssannerie* era ampliamente mayoritaria en el país (aproximadamente el 90%) (World Bank, 2006), y siguió siéndolo hasta finales del siglo XX. Este grupo de población ha sido tradicionalmente excluido del poder económico y político del país, y se ha caracterizado a grandes rasgos por su tradición oral, la práctica del vudú, su raza (mayoritariamente afrodescendientes), su falta de acceso a la educación así como por una agricultura de subsistencia. Diferentes autores han caracterizado este grupo como Le “*pays en dehors*” (Barthelemy, 1989), la “*Nation*” (Trouillot) o la “fuerza principal del país” (Hurbon, 1987). En todo caso, pese a los cambios, representa un grupo clave para entender los desafíos democráticos de la transición haitiana (véase Cuadro 14).

El resto del siglo XIX. 1805-1899. El siglo XIX fue un período de inestabilidad y guerras, en el que se dieron algunos, aunque pocos, pasos para construir un nuevo país. En general el autoritarismo, y el control del poder por una burguesía (frente a la *paysannerie*), fueron el hilo conductor de este periodo, que vio pasar dos emperadores (Dessalines y Souloque), presidentes vitalicios, un rey (Henri Cristophe), y dos invasiones a la vecina República Dominicana. La violencia fue el vehículo principal para ejercer el poder político y también para cambiarlo. Un ejemplo de ello son las milicias irregulares denominadas *zenglen*, bajo Souloque.

En este periodo se produjo también un hecho importante, el la independencia plenamente reconocida de Haití por la comunidad internacional. Para ello Haití debió pagar una fabulosa compensación a Francia. Fue el precio del reconocimiento internacional y de la paz, que se tradujo en una elevadísima deuda⁹¹, que hipotecó sus finanzas públicas durante más de un siglo (1825-1952) y aún tendría cierta influencia en la crisis del 2004. Buena parte del desarrollo económico del XIX (sustentado por la producción de azúcar y café, que representaban el 75% del PIB) (PAPDA et alia, 2001, p.3), sirvió para satisfacer esa deuda, inédita a nivel internacional. En dicho siglo, la República Dominicana, que había sido invadida por Haití, accedió también a la independencia (en tres momentos diferentes, 1821, 1844 y definitivamente en 1863).

El inicio del siglo XX. A principios de siglo el país se hallaba sumido en una sucesión de crisis (10 presidentes en 14 años), de gobiernos que generalmente no cuestionaban el *statu quo* de la elite dominante. La violencia (esta vez a través de los *cacos*, milicias campesinas reclutadas *ad hoc*) servía a diferentes propósitos

⁹⁰ Este fenómeno de la Guerra dentro de la Guerra, está bien ilustrado en Trouillot (1995).

⁹¹ La deuda ascendía a 150 millones de francos (aproximadamente un año de PIB de Haití en aquel momento), y está estimada en unos 17.000 millones de euros (duplicando el PIB de Haití en la actualidad). La deuda fue paga íntegramente en 1883, pero los intereses no fueron saldados hasta 1952. FranceInfo (2015)

políticos, según el periodo. Esta inestabilidad culminaría con un presidente/dictador reprimiendo severamente a la oposición política y la burguesía. Acabaría descuartizado por las masas populares, dejando el país sumido en el caos. A partir de este momento de anarquía, se pueden diferenciarse tres grandes periodos: la invasión americana de 1915, la dictadura de Duvalier y la eterna transición hacia la democracia.

En el año 1915, tras momentos de anarquía, tuvo lugar la ocupación americana, que duraría hasta 1934. Dicha invasión tuvo que hacer frente a una considerable resistencia de los *cacos* y de la intelectualidad haitiana. Parcialmente motivada por la influencia alemana en los albores de la Primera Guerra Mundial, la invasión tuvo un doble efecto. Por una parte, la pérdida de soberanía supuso un paso atrás político, sin un impacto mayor en la producción económica del país (salvo por el simbólico restablecimiento de la propiedad privada para los extranjeros). Por otra, supuso una renovación “formal” del funcionamiento de instituciones liberales, de una Constitución y una considerable modernización de la infraestructura vial del país.

Durante este periodo se produjo también una centralización del poder político y la creación del ejército. Una institución que a la salida de las fuerzas de ocupación se erigiría en un actor clave de las decisiones políticas del país. Y finalmente se vivió un renacimiento de una cultura haitiana propia en la intelectualidad francófona, y la recuperación del *Kreole Aysien* (frente a un francés utilizado por un pequeño segmento de la población), entre otras cuestiones. No deja de ser paradójico que los primeros pasos por regularizar el uso del *Kreole* (hablado por el 95% de la población), así como los esfuerzos para contar con una ortografía escrita⁹², tuvieran lugar bajo la ocupación americana. Tras el fin de la ocupación americana, que había simpatizado más con la minoría mulata del país, se suceden presidencias y tensiones entre diferentes sectores, no exentas de tintes raciales entre negros y mulatos.

Cuadro 14: Algunas características de los contrastes culturales de la sociedad post-ocupación: *paysannerie* y elite urbana

Paysannerie	Élite urbana
Vudú	Religión católica (y en menor medida protestante)
Criollo	Francés
Tradición oral	Tradición escrita
Analfabetismo	Educación, intelectualidad
Raza negra	Raza negra y mulatos
Trabajo agrícola	Comercio y servicios

Fuente: Hurbon (1987) y elaboración propia

Tras un nuevo periodo de inestabilidad, en **1957 accede al poder François Duvalier**. Buen conocedor del mundo rural haitiano, debilita y controla sistemáticamente las instituciones clave del estado: el ejército, la iglesia y la escuela. Duvalier mantiene un discurso de ampliación de las bases del poder y de mayor

⁹² Para una descripción de la historia del criollo haitiano, véase Schieffelin y Charlier Ducet, (1994, p. 176-200)

participación de la mayoría de raza negra (*paysannerie*) del país frente a la elite mulata. Un discurso que Hurbon no duda en calificar de racista, basándose en artículos publicados por Duvalier entre 1936 y 1939: “*Duvalier n’aura produite rien de moins qu’une application rigoureuse a la societe haitienne des theses de l’ideologie raciale-fasciste dominant en Europe*”.(Hurbon, 1987, p.96). Duvalier inicia un periodo de ejercicio absoluto del poder y oscurantismo, con apoyo internacional (y explotando el temor de Estados Unidos a la expansión de la revolución cubana). En él se abren oportunidades a ciertos segmentos de la población, pero se cierra herméticamente el acceso al poder político. Duvalier sintetiza hábilmente muchas de los rasgos históricos del país: la violencia, el vudú y la brujería, el idioma, la raza, la nación. De este modo:

1. Asienta su represión sobre “voluntarios de la seguridad nacional” que son sus milicias, más conocidos como los *Tonton Macoutes*. Una fuerza de disuasión de decenas de miles de personas, que le permitían controlar a todos los actores del país (incluido el ejército). Como el propio Duvalier los definía, este cuerpo “ *n’a qu’une seule âme: Duvalier, ne connait qu’un seul chef: Duvalier, ne lutte que pour un seul destin: Duvalier au pouvoir* ».⁹³ Los *tonton macoutes*⁹⁴, unos 40.000, estaban presentes en todas las instituciones del país y, con sus vínculos al vudú y a la magia, acabaron por destruir cualquier vínculo de confianza social, incluidos los familiares (Hurbon, 1987, p.20).
2. Por otra parte oxigena y coopta otras prácticas y actores muy presentes en el imaginario colectivo, como la religión vudú (anteriormente clandestina), de tradición oral criolla y con presencia en todo el territorio nacional. El vudú y la magia se combinan con la represión, el analfabetismo y la desinformación para crear un espacio de terror, donde reina Duvalier. Y a nivel local está su milicia y sus temidos “*chef de section*” investidos de todos los poderes del estado.
3. Duvalier plantea de hecho, que el destino de la nación “negra”, de las masas excluidas, debe recaer en las manos de un solo hombre: “*Papa-doc*”. Un discurso donde la mejora de las condiciones socio-económicas de las masas (a quien aspira a representar) no figura entre sus principales preocupaciones. Hasta tal punto, que como señala Hurbon (1987), Duvalier reproduce el patrón del colono, el amo todopoderoso (“*maitre-blanc*”), la figura a la que el dictador más despreciaba.

En palabras de un conocido historiador haitiano (Trouillot), Duvalier formaliza la crisis. En un ejercicio supremo de absolutismo, *Papa-doc* (autodeclarado presidente vitalicio) cede a su muerte en 1971 el poder a su hijo Jean Claude (*Baby-doc*), de 19 años. Jean Claude, amante de la vida fácil, sigue los pasos de su padre, con una dictadura con visos tecnocráticos y en sus inicios, algo menos virulenta. En el apogeo del turismo, y bajo el impulso de la industria de maquilas, algunos productos de exportación agrícola y la ayuda internacional, en los años 70 se producen tasas positivas del PIB per cápita. El régimen sobrevive a su creador. Jean Claude, no

⁹³ Duvalier, François, Mémoires d’un leader du Tiers Monde, Paris-Hachette, 1969, en Hurbon (1987, p. 19)

⁹⁴ Una descripción literaria de este fenómeno se puede encontrar en Greene (2000)

obstante, cambia progresivamente la cultura de reticencia hacia los mulatos (derivada de la “negritude” de Duvalier), al ser él uno de ellos y casarse con una haitiana mulata de la burguesía local.

No obstante, como señala el PNUD, entre 1981-1986 ya comienza la crisis económica y se multiplican las demandas de cambio de régimen político (PNUD, 2002). En este periodo se hace sentir la confluencia de una serie de variables:

1. Un contexto económico internacional de recesión, con la caída de los precios del café y la segunda crisis del petróleo
2. Una liberalización comercial iniciada en 1983 con enormes costes para la agricultura del país, sobre todo la explosión de importaciones alimentarias y hundimiento de la producción local de arroz.
3. El sacrificio de los cerdos “creoles” a causa de la peste porcina africana, que constituía un ingreso de subsistencia de la mayoría de los hogares rurales.
4. La caída de sectores como el del turismo o las industrias extractivas.
5. Deterioro ambiental y progresivo, que bajo la explosión demográfica, hacía más difícil la economía de subsistencia de las familias y forzaba la emigración a los *bidonvilles* de las ciudades
6. La decrepitud de un régimen dictatorial, con más de dos décadas de represión y un gusto por el lujo y los excesos.
7. El crecimiento progresivo de las fuerzas de oposición, alentadas por una vocación de participación política “*tout moun se moun*” (un hombre, ni más ni menos), y de dignidad.
8. El rol de la radio, que rompió el aislacionismo con el que vivían las zonas rurales a través de la cultura oral y sirvió de caja de resonancia de las demandas populares.
9. Una iglesia católica más abierta a las prácticas locales de origen vudú (tambor, cantos) y más militante contra la dictadura⁹⁵. El papa Juan Pablo II, en su visita de 1983 dijo “algo tiene que cambiar aquí”. De su seno y de las *Ti Legliz* saldría una multitud de grupos campesinos y el primer presidente elegido democráticamente en Haití.
10. Un contexto político internacional favorable a la democratización, con el giro progresivo en la región de las dictaduras hacia gobiernos democráticos.

4.3. EL DESPERTAR DEMOCRÁTICO 1986-2015

En este contexto, bajo la presión popular, tiene lugar la salida de Duvalier al exilio en Francia (1986), rodeado de lujo y oropel en un país en el que la supervivencia era un desafío cotidiano, y dos de cada tres haitianos eran analfabetos. Fue un momento de esperanza en el país, donde tras tres décadas de temor, la gente expresaba algunas

⁹⁵ Ya había excomulgado a Francois Duvalier

reivindicaciones, fundamentalmente de naturaleza política: El fin del estado represivo (*“Leta kraze zo”*), fin de la exclusión socio cultural de la mayoría de la población, el fin de la política de la dependencia (PNUD, 2002, p.100).

Tras la salida de Duvalier, con una población muy joven, se reproduce la violencia que ha teñido de rojo la historia de Haití. Unas 500.000 personas salen a la calle (Hurbon, 1987), y se producen actos de *dechoukaj* (*arrancar de raíz*), eliminando los restos del duvalierismo, sus símbolos, su bandera, incluida la persecución de algunos de los *tonton macoutes* más conocidos. Justo es decirlo, la población también participó masivamente en la ratificación de la Constitución, en 1987⁹⁶. Aunque con matices, los militares mantienen el control del sistema político en una suerte de duvalierismo sin Duvalier. Bajo fuertes presiones nacionales e internacionales, se organizan las elecciones de diciembre de 1990.

La entrada en liza del díscolo y carismático padre Jean Bertrand Aristide (*Titid*)⁹⁷, movilizó masivamente a las clases populares. Aristide, una de las voces de la resistencia contra la dictadura (que había escapado a varios atentados) representaba como nadie el fin de una manera de gobernar. De origen humilde y verbo fácil, padre de los pobres, su figura abanderaba la dignidad y la oportunidad de cambiar el sino de la mayoría de la población, la *paysannerie* y los barrios populares de Port au Prince. El discurso de Aristide, alejado de la política tradicional, y su plataforma electoral, le dieron una amplísima victoria, con el 67% de los votos. No obstante, el rechazo de los militares se puso de nuevo de manifiesto con una tentativa de golpe de estado antes de la toma de posesión como presidente (6 de enero). Una insurrección popular, donde miles de personas salieron a las calles, generó momentos de caos y abortó el golpe de estado. La inmensa ilusión que generó el acceso de Aristide a la presidencia el 7 de febrero fue efímera, aunque *“la sensación –no la realidad– de acceso a la ciudadanía y a la soberanía representó un potencial que podría haberse convertido en una palanca para avanzar en la construcción de una nación por fin integrada”* (Castor, 2008, p.28).

La sociedad haitiana aún no estaba acostumbrada a dialogar, la inercia de la historia era demasiado fuerte. Los problemas internos, la falta de experiencia de gobierno y la notable tensión con la elite económica, acabaron generando un brusco y trasnochado golpe de estado militar (septiembre de 1991), que llevo al país a un caos sin precedentes: económico y humano *“some 3,000 to 5,000 people were murdered”* (ICG, 2004, p.4). Una situación de tensión con algunas similitudes a la que se vivió en el 2004, aunque con características y desenlace bien diferentes.

Tras el golpe de estado, el embargo económico tiene un impacto devastador⁹⁸. Si en los años 1987-1991 la economía se estanca, entre 1991 y 1994 el PIB pierde un 22%

⁹⁶ 1,273,002 votos de los cuales, 1,270.932 “sí” (PNUD, 2002, p.101)

⁹⁷ Aristide fue expulsado de los salesianos

⁹⁸ “Following the immense humanitarian cost of comprehensive sanctions in Iraq and Haiti, the UN has refined sanctions targeting and widely implemented humanitarian exemptions (10 out of 13 current sanctions regimes have humanitarian exemptions for travel bans or asset freezes).” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p.13)

de su valor (PNUD, 2002, p.38), hundiendo el país en la miseria y disparando el número de *boat people*. El país, con un gobierno *de facto* aislado internacionalmente, se sumerge de nuevo en la violencia y la represión, con una minoría incapaz de admitir el ejercicio democrático del poder.

En Octubre del 1994, tras el fracaso de una serie de esfuerzos diplomáticos, el Consejo de Seguridad de la ONU autoriza el despliegue de una fuerza multinacional de 20.000 soldados, liderada por los Estados Unidos, que restablece al presidente constitucional en su cargo. No obstante, en una paradoja constitucional, Aristide apenas pudo durar un año en el cargo, pues *in absentia* fue siempre reconocido como presidente. Y en base a la Constitución, Aristide no podía gobernar dos periodos consecutivos. Su delfín, Rene Preval, toma las riendas del poder en 1996, hasta su regreso en el 2000.

1994-2000 es realmente el primer periodo de gobierno del movimiento *Lavalas* (avalancha), y el fin del duvalierismo como bandera política. Este periodo vive la primera transición pacífica y democrática del poder (Aristide-Preval, 1996), asegura un leve crecimiento económico, disuelve el ejército, conforma la Policía Nacional de Haití e inicia algunas mejoras sociales. No obstante, en este período se sientan las bases de lo que sería la crisis del 2004. De hecho, se produce una lucha interna en el partido con el que gana Preval las elecciones Organisation Politique Lavalas: “*between a populist wing characterized primarily by its loyalty to Aristide and a socio-democratic wing led by Gerard Pierre Charles, with was becoming disenchanted with Aristide’s increasingly authoritarian behavior*”(ICG, 2004, p.5). Dicha lucha da origen al nuevo partido de Aristide, *Fanmi Lavalas*, con unas elecciones parlamentarias controvertidas, dejando por el camino la dimisión del Primer Ministro y un parlamento empantanado. Tras el nombramiento de un nuevo Primer Ministro en 1998 (JA. Alexis), tienen lugar unas controvertidas elecciones parlamentarias y presidenciales en el 2000, que serán analizadas más adelante.

Este rápido sobrevuelo de la historia permite observar algunas tendencias que contextualizan el análisis del caso haitiano: la inestabilidad política, la personalización y monopolización del poder, la violencia para-estatal como forma de expresión política, la desconfianza, el vudú, el analfabetismo, la exclusión de la *paysannerie* por la élite, al margen de cualquier concepto de participación “ciudadana”, y una economía rentista, monopólica y dependiente. Este es el escenario en el cual se adentra una democracia incierta en 1986. Con unos ciudadanos que, sin formación, sueñan con serlo. El “*tout moun se moun*”⁹⁹(Aristide, y Wargny, 1992), era, en definitiva, un segundo grito de independencia.

Para el análisis completo del periodo 1986-2014, dividiremos el capítulo en 3 secciones: (i) política, (ii) económica y (iii) social. Este breve repaso del contexto nos ayudará a perfilar la evolución posterior a 1986. Más adelante nos adentraremos en la génesis de la crisis del 2004, el desenlace de la misma, y el CCI.

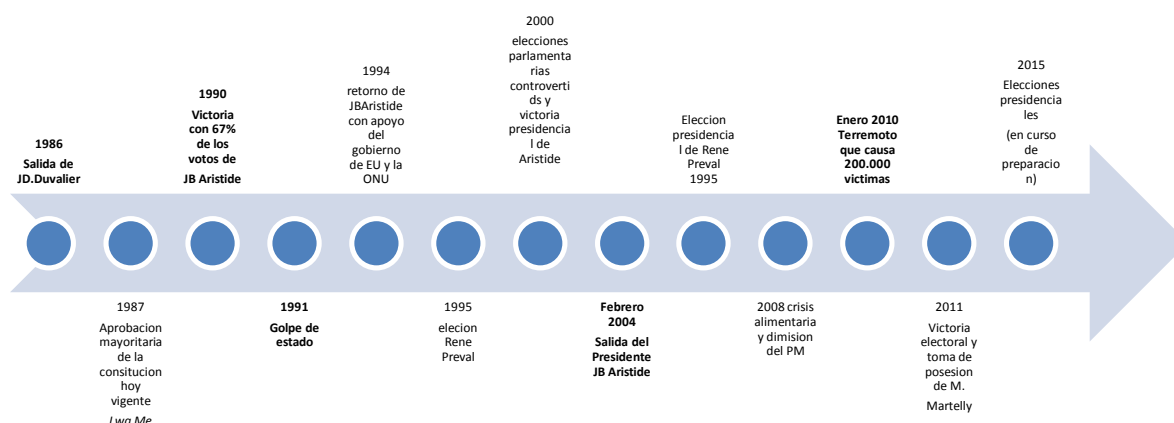
⁹⁹ Esta frase todavía figura en la página web de la Fundación Aristide.

4.3.1. La evolución política de Haití: de la dictadura a la incertidumbre democrática

Haití ha cumplido ya el bicentenario de su independencia y casi 30 años de aspiraciones democráticas. Su historia reciente no escapa a un patrón histórico de inestabilidad (ver gráfico 9). Desde la salida de Jean Claude Duvalier en 1986, se han producido 18 transiciones presidenciales, de las cuales solo tres entre presidentes democráticamente elegidos (1995, 2001 y 2011). Por otra parte, el 9 Mayo del 2011 la Asamblea aprobó una reforma constitucional ¹⁰⁰.

A continuación se presenta una breve cronología de acontecimientos en el periodo 1987-2015.

Gráfico 9: Cronología del período 1987-2015



Fuente: Elaboración propia

Tras el retorno del orden constitucional, en 1994, sólo se ha producido un gobierno de transición (no electo) en el periodo 2004-2006. Lo que sugiere una cierta estabilización del **proceso democrático**, si bien no hay que olvidar que las tropas de la ONU han estado presentes la mayor parte del periodo 1994-2014.

Este hecho no es el del todo irrelevante, pues algunos entrevistados sugieren que en una cultura de “el que gana se lo lleva todo”¹⁰¹, la personalización y el monopolio del poder político, y el recurso a la violencia política, generan dinámicas algo más complejas en presencia de una fuerza disuasoria del exterior, que no depende únicamente del Presidente electo.

¹⁰⁰ Aunque su publicación definitiva, por circunstancias rocambolescas, no tuvo lugar hasta junio del 2012. Journal Officiel de la République d’Haïti, Le moniteur, Mardi 12 juin, 2012

¹⁰¹ Entrevista de la investigación

Asimismo, en este período se puede apreciar una **participación política significativa**, al menos en algunos de los procesos electorales clave (superior al 50% del censo en un país con voto voluntario). Si bien, en un país que ya supera los 10 millones de habitantes, solo Aristide (1990) y Preval (1996) han rondado el umbral del millón de votos para legitimar sus presidencias.

CUADRO 15. Eventos de alta participación electoral avalados por observadores internacionales (1987-2015)

Proceso electoral (b)	% participación	Total votos Emitidos
1987. Constitución	N/A	1, 273,302
1990: Presidenciales	50.16	1,640,729
2000: Legislativas (a)	59.99	2,547,000
2006: Presidenciales	59.26	2,093, 947

Fuente: Idea internacional y (PNUD, 2002, p.101)

- (a) *Los resultados electorales de las legislativas, municipales y locales del 2000 fueron objeto de serios cuestionamientos, pero la participación fue muy elevada, y por dicho motivo la incluimos en el análisis*
- (b) *En las elecciones presidenciales de 1995, 2000 y 2011 la participación fue mucho menor, ya sea porque el resultado estaba prácticamente decidido (1995 y con boicot de la oposición, en el 2000), o por la situación extraordinaria de la elección post terremoto (2011).*
- (c) *Las recientes elecciones legislativas y locales en 2015 ofrecen una tasa oficial de participación del 18% (datos preliminares)*

Por otra parte se han producido momentos de graves violaciones de los derechos humanos, y de ejercicio político de la violencia por actores externos al estado, tales como las organizaciones populares conocidas como “chimeres”, en particular a finales de los 90s y los albores del nuevo siglo.(PNUD, 2002). No obstante, el estado no tiene desde 1994 un carácter represivo o policial, y la conciencia de los haitianos de sus derechos (particularmente los civiles y políticos) es cada vez mayor.

Pese a los avances, es preciso señalar diversas disfuncionalidades de la gobernabilidad política en Haití, que ya señalaba el PNUD (2002):

-Un poder ejecutivo inestable. Desde 1994 han tomado posesión 13 primeros ministros, con una duración promedio de 19 meses en el cargo, un periodo insuficiente para una gestión estratégica del gobierno.

-La extrema debilidad del poder legislativo. Entre 1994 y 2001, el Parlamento no logró aprobar generalmente más de dos leyes por año (con dos excepciones).

Asimismo, se han producido en tres ocasiones vacíos en el funcionamiento de la institución, con un Presidente gobernando por decreto.

-Dicha situación no es totalmente ajena a la debilidad de los partidos políticos, que no han conseguidos consolidarse como tales en Haití. Preval, por ejemplo, era parte del Front National pour le Changement et la Démocratie (FNCD) en 1990, de l'Organisation Politique Lavalas en el 1995, luego apoyó a Fanmi Lavalas en el 2000, más tarde en el 2006 a l'Espwa (esperanza), en el 2010 a Inite (Unidad), y en 2015 a Verite (verdad). Los partidos emanan de los presidentes una vez elegidos, y no al revés.

-Asimismo, es preciso constatar las debilidades institucionales de la Policía Nacional Haitiana, de la justicia (donde prima la impunidad), y de la administración pública con carácter general.

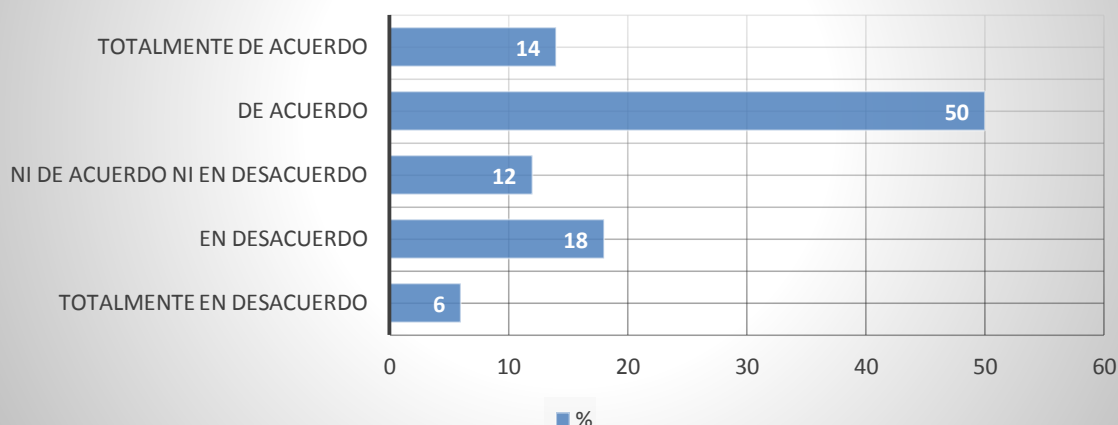
-Existe una manifiesta debilidad de los órganos de control como la Office du Protecteur du Citoyen, la Cour Supérieur de Comptes et du Contencieux Administratif) o el Conseil Electoral Permanent. La sucesión de Conseil Electoral Provisoires (17),¹⁰² en lugar de uno Permanente, como preveía la Constitución, es una de las muestras de la dificultad de instalar reglas del juego (y respetarlas) en el panorama político haitiano. Esta debilidad llevó en el 2.000 a un resultado electoral que derivaría finalmente en la crisis de febrero del 2004.

Son dignos de mención, en este recuento de eventos políticos negativos, los asesinatos y ataques a periodistas u opositores, que alcanzaron su máxima expresión con el asesinato de Jean Dominique, célebre y simbólico periodista en 2001, uno de los termómetros de la impunidad del sistema judicial haitiano. Una situación que, a la luz de los resultados de la investigación, parece haber mejorado significativamente en la última década.

¿Cómo perciben esta realidad los haitianos y extranjeros residentes en el país? En el universo analizado en esta investigación (véase metodología en el capítulo 5), se obtuvo el resultado siguiente:

¹⁰² <http://cephaiti.ht/historique.html>

Gráfico 10 ¿Piensa usted que el país ha evolucionado de una manera positiva desde 1986 en el plano político?



Fuente: Encuesta de la investigación

Casi dos terceras partes de los entrevistados están de acuerdo (64%) con que el país ha avanzado en el plano político, con un amplio abanico de opiniones y matices. Es preciso subrayar que los haitianos son ligeramente más positivos sobre los avances en este ámbito que los internacionales. Asimismo, aquellos entrevistados que han trabajado en una administración pública nacional son mucho más positivos en su valoración que aquellos que no lo han hecho nunca.

La evolución de la variable política se vive con limitado entusiasmo y con numerosas dudas *“oui ou non, ça depends”*¹⁰³. Entre las menciones que hacían inclinar la balanza hacia una valoración global más positiva aparecían, por este orden: la libertad de expresión y de la prensa *“antes impensable”*¹⁰⁴, el derecho de voto (con ciertas controversias), y la incorporación al juego político de las clases populares. Entre los más negativos la ambición personal de poder *“el haitiano quiere controlar y manipular, aunque solo sea la elección de un club de fútbol”*¹⁰⁵. Algo, por cierto, no completamente extraño en otras latitudes.

Una consideración recurrente, es el enorme impacto del terremoto, que por su impacto humano, sesga un análisis retrospectivo 2004-2014. Otras variables más específicas relativas a la crisis serán analizadas más adelante.

La inestabilidad política, en todo caso, ha tenido un impacto significativo sobre el contexto económico, que pasamos a analizar a continuación.

¹⁰³ Entrevista de la investigación

¹⁰⁴ Entrevista de la investigación

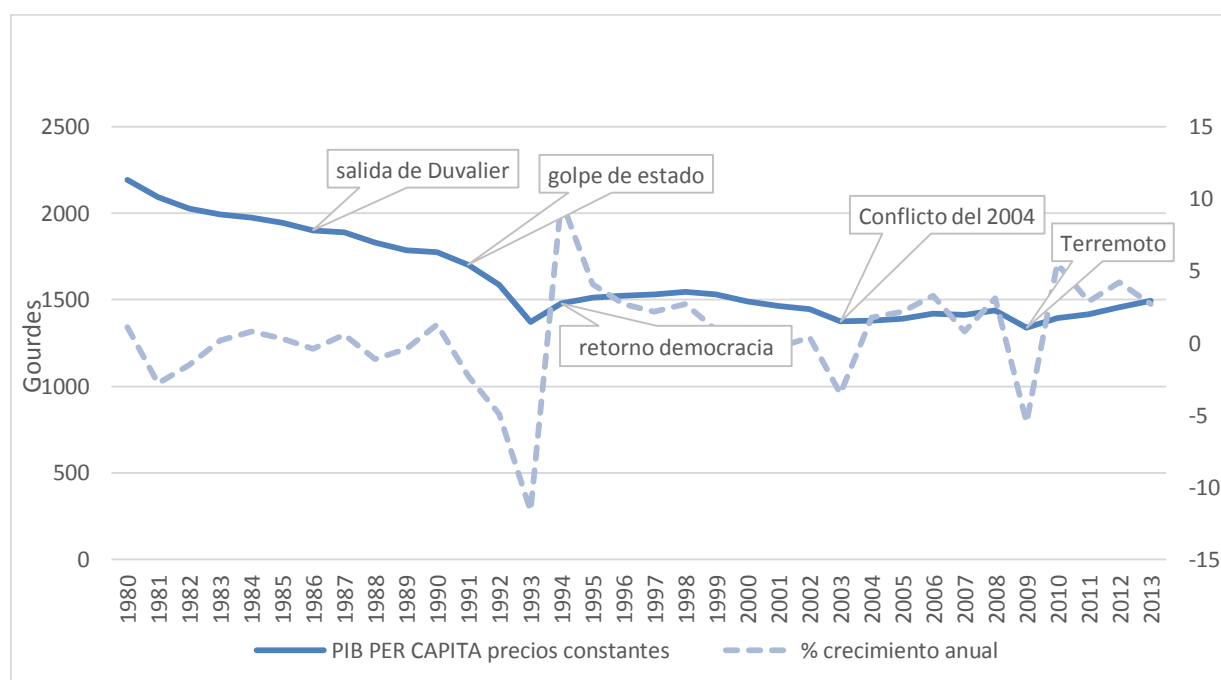
¹⁰⁵ Entrevista de la investigación

4.3.2. La evolución económica: una liberalización poco exitosa

La economía haitiana contemporánea presenta cuatro características: una débil estructura productiva nacional, la informalización de la economía, una gran dependencia del exterior y una profunda desigualdad en el reparto de los ingresos (PNUD, 2002, p.38). *Grosso modo*, estas características constituyen los retos fundamentales de la economía haitiana, con una estéril liberalización económica como telón de fondo.

A partir de los datos del FMI (véase gráfico 11) se constata cómo las variables políticas han condicionado el **crecimiento económico**. Entre 1981 y 1994 asistimos a una caída sostenida del PIB per cápita, que pasaría a estabilizarse posteriormente. Los años de crecimiento posteriores apenas han servido para absorber los impactos de otras crisis de origen natural o político. De hecho, en el 2013 todavía no se había recuperado el nivel pre-embargo.

Gráfico 11: Evolución del PIB haitiano per cápita (1980-2014)



Fuente: FMI y comentarios cronológicos del autor

Entre estos shocks externos cabe citar: El conflicto armado y político del 2004 y las gravísimas inundaciones acontecidas ese mismo año (en mayo y septiembre), la crisis alimentaria y una serie de inundaciones en el 2008 y el devastador terremoto de enero del 2010, que se cobró más de 200.000 víctimas mortales¹⁰⁶. Todo ello no

¹⁰⁶ OCHA, ver <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/haiti-three-years-after-earthquake>

hizo sino agravar la debilidad de la estructura productiva nacional, muy expuesta a shocks externos.

Dentro de la producción nacional (IHSI, 2013/2014), el mayor peso sectorial lo tiene el comercio, restaurantes y hoteles (28%), que desde el principio del siglo XXI ha desplazado a una agricultura estancada, y afectada por la erosión y la extrema vulnerabilidad a los desastres en el país (21%), y cuyo peso ha retrocedido desde el 35% del PIB en 1980 (PNUD, 2002, p.39). A gran distancia aparecen “*autres services marchands*” (12%), los servicios “non marchands”-que incluyen a la administración pública- (11%) la construcción y obras públicas (10 %), la industria manufacturera (8%) y comunicaciones y transportes (8%)¹⁰⁷.

Es decir, el país tiene una economía terciarizada, con un sector servicios que supera 52% del PIB desde el 2012¹⁰⁸, con un sector secundario más o menos estabilizado en torno al 20% (con una pequeña industrial textil, y la construcción y obras públicas relanzadas tras el terremoto del 2010), y con un sector primario estancado, pero que aún supera el 20% del PIB.

La falta de producción tiene obvias repercusiones sobre la creación de empleo: “*A very high unemployment rate among young people (more than 30% of people aged 20-24) and in urban areas (33% in the metropolitan area of Port-au-Prince). By taking into account inactive people who were available to work, it has been estimated that the expanded unemployment rate was particularly high among women (48.7% versus 32.3% among men) and young people (nearly 60% of people aged 20-24 years)*” (Lamaute, 2013, p.10). El empleo es, tal vez, una de las piedras de toque de la estabilización de Haití y sin duda una de las asignaturas pendientes de su transición democrática.

En segundo lugar, se mantiene igualmente un **alto nivel de informalidad en el país**. “*Extensive informality of employment, especially in urban areas. Using the definition of the International Conference of Labour Statisticians (2003) it was estimated that, in 2007, 57.1% of the jobs at national level and almost 90% in the metropolitan area of Port-au-Prince were informal... 75% of working women are in the informal sector, in comparison with 38.9% of men*” (Lamaute, 2013, p.10).

Dentro de este concepto amplio de informalidad (fundamentalmente en Haití el pequeño comercio), cabría reseñar el peso variable de la economía ilícita (tráfico de droga). Una actividad que ha vivido etapas de fuerte presencia en la economía haitiana, en particular durante el embargo y principios de los 2000¹⁰⁹. Según la información del gobierno de Estados Unidos: “*Embassy Port-au-Prince estimates that the flow of cocaine through Haiti has continued to increase, with some cocaine going to the U.S. through the Dominican Republic, whose 225-mile (360 km) border with Haiti is largely uncontrolled. Approximately 8 percent of the cocaine destined*

¹⁰⁷ El valor añadido de los sectores ha sido estimado a precios básicos y los porcentajes se refieren a su peso sobre el PIB a precios de mercado

¹⁰⁸ Le Nouvelliste (2013)

¹⁰⁹ Entrevista de la investigación

for the U.S. transited Haiti and/or the Dominican Republic” (US; Department of State, 2004).

La tercera característica del país es su **gran dependencia del exterior**. Esto, además de la economía ilícita, incluye las elevadas remesas de los emigrantes (que financian las importaciones y el aumento del consumo del país) y la AOD.

La expansión fulgurante de las remesas de haitianos residentes en el exterior (entre 1 y 2 millones, según las fuentes) es una variable clave para entender la economía haitiana: “de 107 millones de dólares en los años ochenta, a cerca de 1.600 millones de dólares en 2012” (Gilbert, 2013, p.8), representando el 21% del PIB. Un porcentaje del PIB similar al de la agricultura y superior a otras economías centroamericanas tradicionalmente beneficiarias de estos fondos (como El Salvador u Honduras). El cuadro 16 pone en evidencia la importancia de las remesas en proporción al PIB, la AOD, o la Inversión Extranjera Directa (93 veces superior en el período 2000-2005), por ejemplo.

Cuadro 16: Remesas e indicadores comparados, 1990-2012

	Remesas como porcentaje de					Número de veces		
	Transferencias corrientes	PIB	Exportaciones	Importaciones	Déficit comercial	IED	Donaciones	Tasa promedio anual (%)
1990-1995	32	3	66	20	15	15	0,3	13,9
1995-2000	50	8	78	28	46	34	1,3	39,8
2000-2005	82	21	156	52	79	93	5,3	11,2
2005-2012	67	21	159	46	65	21	2,3	7,3

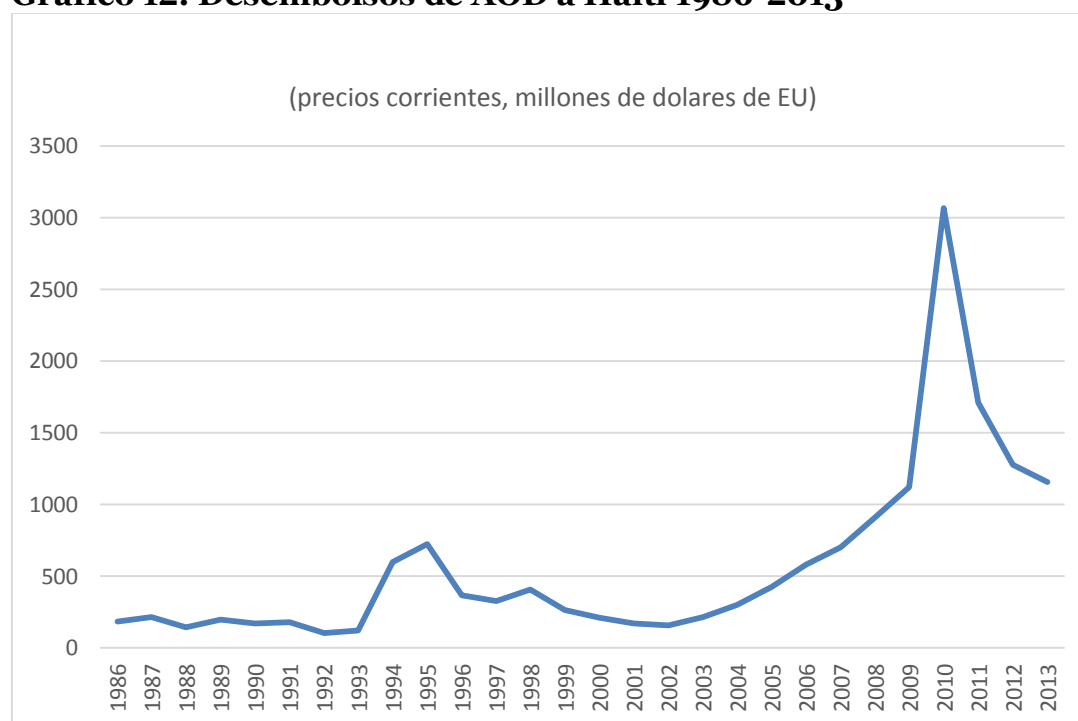
Fuente: (Gilbert, 2013, p.14)

Un reciente estudio de la CEPAL (Gilbert, 2013) arroja mayor luz en cuanto a los flujos y su impacto en los niveles de pobreza del país. “En Haití, el 20% de los hogares reciben remesas y al desagregar esa cifra, según el origen urbano o rural de los hogares, se aprecia claramente un sesgo que revela una mayor incidencia de estos ingresos en los hogares urbanos (28,3%) en comparación con los hogares rurales (14,6%). ...De conjugar ambos indicadores —remesas y pobreza—...se observa que 63,6% de los hogares que reciben remesas son catalogados como “no pobres”, mientras el 36,4% restante de estos ingresos recaen en hogares en condición de pobreza (7,8%) y pobreza extrema (28,6%)” (Gilbert, 2013, p.12). A partir de un análisis de un conjunto de variables, y de encuestas de hogares en el país, el autor concluye que “en promedio las remesas podrían reducir en 17 puntos porcentuales la probabilidad de que un hogar esté en condición de pobreza” (Gilbert, 2013, p.51). Si bien esto es un paso adelante, todavía es necesario conocer mejor el indudable impacto positivo de las remesas en el país, que ha servido de red de seguridad en momentos de crisis.

Otro factor relevante es la dependencia del país con respecto a los flujos de la AOD. La AOD ha tenido un comportamiento variable (ascendente dentro 1995-2000,

descendente hasta la crisis del 2004 y de nuevo significativa en el periodo posterior, en particular a raíz de los esfuerzos de reconstrucción post-séismo. En este caso, los flujos ha mostrado ser muy aleatorios, con frecuentes reducciones (o suspensiones parciales) de la AOD a finales de los 90, y principios del siglo XXI. Como se puede observar en el gráfico 12, la AOD ha sido muy importante en los momentos post crisis (1994, 2004 y 2010), lo que ayudó a un cierto relanzamiento económico inmediatamente después del evento. Se puede también inferir que en el lustro posterior a 2004 ha mantenido una mayor *previsibilidad* y continuidad, si bien el shock del terremoto multiplicó en el corto plazo los flujos de ayuda (para caer notablemente dos años después). Por regla general, el gobierno ha sido muy dependiente de la AOD, en particular en lo referente al financiamiento de la inversión pública.

Gráfico 12: Desembolsos de AOD a Haití 1986-2013



Fuente: OCDE <http://stats.oecd.org/qwids/>.

Nota: Este gráfico no incluye el costo de la MINUSTAH, estimado en unos 500 millones de dólares anuales¹¹⁰.

Es importante señalar que las variables externas ofrecen una imagen diferente de la evolución del ingreso del país, que ayuda a explicar algunas de las mejoras sociales, incluida la reducción de la pobreza de ingreso.

¹¹⁰ La Asamblea General de la ONU asignó 500 millones de dólares de EU para la MINUSTAH (periodo 1 de julio 2014 a 30 de junio de 2015). Véase <http://www.minustah.org/la-mission/faits-et-chiffres/>

La última característica de la economía haitiana es la ***profunda desigualdad en el reparto de los ingresos***. El coeficiente de Gini en Haití era de 0.61 en 2012, (PNUD, 2013b, p.49) lo que lo sitúa entre los países más desiguales a nivel mundial. La desigualdad trasciende el ámbito económico, y afecta fundamentalmente a la exclusión absoluta de una gran mayoría de la población, que apenas ha empezado a revertirse en la última década del siglo XX.

De hecho, en 2012 el 24.7% de los haitianos vivía en la pobreza extrema, y un 58.6%, unos 6.3 millones de personas, en la pobreza moderada (PNUD, 2013b, p.49) Casi un millón estaría en una situación de vulnerabilidad a la pobreza, y caería en la misma ante un shock económico o un desastre natural (algo nada infrecuente en Haití) (PNUD, 2013b, p.50).

Ahora bien ¿Cuál ha sido la evolución de la pobreza desde 1986? Una pregunta difícil, pues sólo recientemente Haití ha definido una línea de pobreza oficial. Por ello trataremos de responder la pregunta en dos tiempos. Un estudio del PNUD encargado a FAFO (no publicado), analizaba comparativamente las encuestas de consumo de hogares elaboradas por el IHSI en 1986 y 2000¹¹¹, y ponía en evidencia una reducción de la pobreza de ingreso (rural y urbana) de alrededor del 20%¹¹². En la misma línea, un Informe del BM señalaba una reducción mayor de la pobreza de ingreso y multidimensional en el país a partir del 2.000 « *En particulier, au niveau national, la pauvreté extrême est passée de 31 à 24 pour cent entre 2000 et 2012 (figure 5)*¹⁰. *Des améliorations dans les zones urbaines expliquent cette baisse de la pauvreté. En effet, l'extrême pauvreté est passée de 21 à 12 pour cent dans les zones urbaines, de 20 à 5 pour cent dans la région métropolitaine, alors qu'elle a stagnée dans les zones rurales à 38 pour cent* » (Banque Mondiale, 2014, p.4.). Aunque los diferentes encuestas utilizadas por ambos trabajos no permiten elaborar una serie histórica entre 1986 y 2012, sus conclusiones son rigurosas¹¹³, y apuntan a una progresiva reducción de la pobreza de ingreso en el periodo. Una reducción, huelga decirlo, difícilmente explicable por la evolución del PIB.

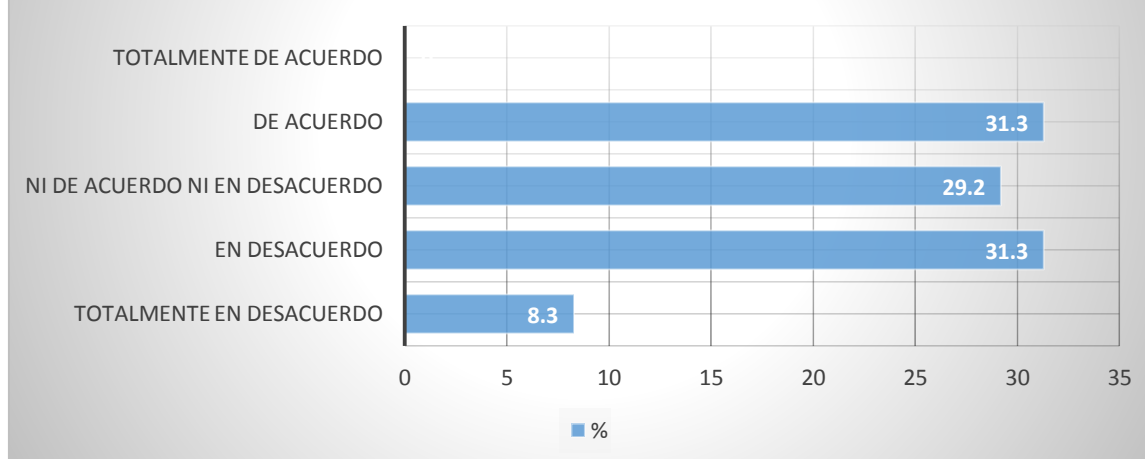
A partir de la investigación realizada, cabe preguntarse cómo perciben esta realidad los haitianos e internacionales entrevistados:

¹¹¹ Enquête Budget Consommation des Ménages (EBCM) II de 1986/1987 y EBCM III de 1999/2000.

¹¹² « *Cet exercice a produit des taux de pauvreté relativement comparables pour les deux années qui montrent une diminution de la pauvreté modérée de 59.6 en 1986/7 à 48.0% 1999/2000 et de la pauvreté extrême de 44.5 à 31.4%* ». (Pedersen, Egset y Lockwood, 2001)

¹¹³ Ambos estudios fueron realizados en estrecha colaboración con organismos oficiales, y han servido de base a estudios y análisis posteriores.

Gráfico 13 ¿Piensa usted que el país ha evolucionado de una manera positiva desde 1986 en el plano económico?



Fuente: Encuesta de la investigación

El balance es bastante menos positivo que en el plano político, en sintonía con los datos ya presentados. Solo un 31.3% está de acuerdo, inferior al 39.6 que está en desacuerdo, y un elevado porcentaje (29.2%) no se define. En cuanto a la desagregación entre los entrevistados, dos variables pueden ser mencionadas. En primer lugar, la visión de la evolución económica es peor con el paso de los años. Aquellos entrevistados que tenían 25 años (o más) en 1980, tienen una perspectiva más negativa sobre la situación económica actual, lo que se puede explicar fácilmente a la luz de las series económicas, con un PIB per cápita inferior al de los 80. Otra variable relevante parece ser la organización a la que se pertenece, pues los trabajadores de Naciones Unidas (que incluye a BM y FMI en la encuesta), ya sean internacionales o haitianos, son algo más optimistas que el resto sobre la evolución económica del país.

4.3.3. La evolución social: desarrollo humano sin crecimiento

Teniendo en cuenta que Haití es el país más pobre de la región latinoamericana y las circunstancias que, tal como hemos podido ver hasta aquí, condicionan su desarrollo político y económico, los avances en el terreno social podrían parecer improbables. Como veremos, ocurre justamente lo contrario.

Se ha producido un cambio importante en la *paysannerie*, o fuerza central del país. En el Cuadro 17 se puede observar el peso cada vez mayor de la población urbana (mayoritariamente en los *bidonvilles* de las ciudades), la aceptación progresiva de signos de la cultura haitiana (vudú o la utilización del creole) y una disminución

notable del analfabetismo (un 25% entre la población de 15-29 años, frente a un 82% en los mayores de 60 años) (IHSI, 2003, p.100). Un hecho, que sumado a la comunicación a través de celulares, empieza cambiar la tradición oral de ese segmento de la población¹¹⁴. Este contexto inevitablemente otorga a la exclusión social una dimensión más ciudadana (basada en derechos humanos reconocidos), moderna y urbana, aunque no exenta de una gran complejidad.

Cuadro 17: Cronología ilustrativa de la inclusión formal de la « *paysannerie* » en la sociedad haitiana

	Idioma (Criollo)	Religion (Vudú)	Poblacion rural % (a)	Agricultur a % PIB	Analfabetismo
1804-1914	Negación	Negación	90%		
1915- Ocupacion americana	Primera aceptación	Negación		75% (1900) (b)	90% (f)
1957- Regimen Duvalier	Reconocimi ento	Utilización política	75% (1982)	50% (64-69) ©	78% (e) (70)
1987- Constituci on	Primer idioma oficial	Pleno reconocimie nto		41% (91/92) (d)	64%(e) (1982)
2004	-	-	60%	26% (d)	40%(e)
2014	-	-	53% (h)	21% (g)	-

(a) World Bank (2006)

(b) PAPDA et alia (2011)

(c) Hurbon (1987)

(d) IHSI, Comptes économiques 1996 y 2003

(e) PNUD (2002)

(f) New York Times, 1929¹¹⁵

(g) IHSI, Comptes économiques, 2013/2014, datos preliminares

(h) Dato de 2009, IHSI, Objectifs du Millenaire pour le Developpement, décembre 2009

Trouillot plantea una revisión de sus tesis con la nueva información disponible, tomando en cuenta que la “Nation” ha sufrido una metamorfosis en los últimos 30 años (Smith, 2014).

Pues bien, a pesar de la crisis del 2004 y del terremoto del 2010, Haití ha registrado un avance notable en múltiples variables relacionadas con los Objetivos de

¹¹⁴ En un reciente estudio del BM (sobre 200 personas), a la pregunta “*How do you get most of your information about economic and social development issues in Haiti? (Choose no more than TWO)*”, 62% respondieron internet, 48% periódicos locales y el 28% la radio. Si bien esta encuesta tiene un sesgo pro-urbano y clase media (socios del BM), y no tiene representatividad nacional, podría indicar un posible cambio de tendencia con la extensión masiva de celulares en el país (World Bank, 2014)

¹¹⁵ <https://www.nytimes.com/books/00/11/05/specials/dubois-haiti.html>

Desarrollo del Milenio¹¹⁶, de manera sostenida después de 1990. Un avance raramente reflejado en los discursos políticos.

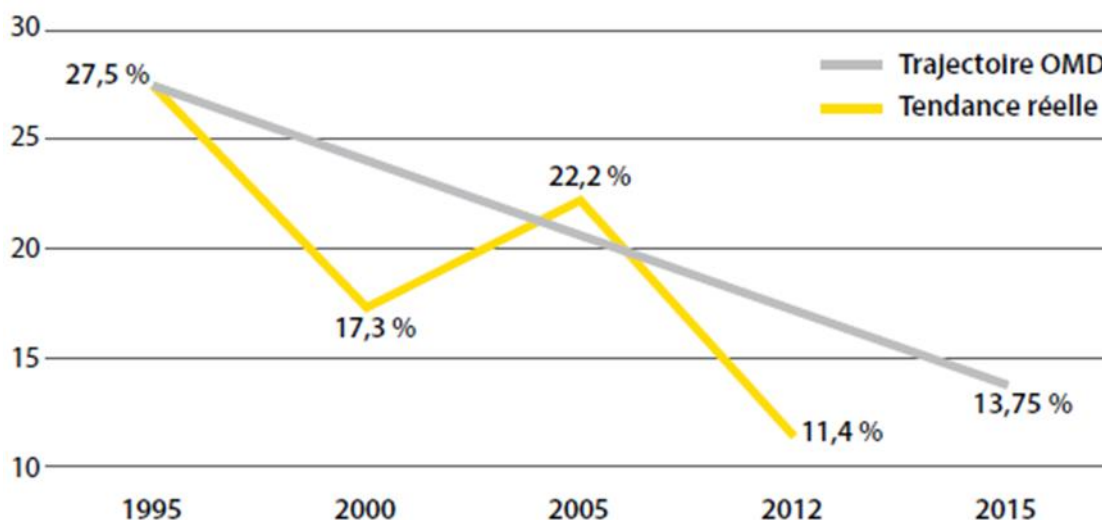
El primer aspecto, por su importancia en la historia y por ser la primera prioridad de los haitianos, que realizan enormes esfuerzos en la materia, es la educación¹¹⁷. Haití ha dejado de ser un país mayoritariamente analfabeto. En 2012, 85.1% de los jóvenes de 15-24 años estaban alfabetizados (PNUD, 2013b, p.75). La tasa de escolarización primaria neta prácticamente se duplico entre 1993 (47%) y 2013 (88%), aunque el sistema es fundamentalmente privado, de baja calidad y escapa en su mayoría a la certificación y estandarización del *Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS)*. La educación es, sin duda alguna, un pilar clave de la paz positiva y el desarrollo futuro del país. Su expansión, sumada a una democratización del acceso a los celulares (más de 6 millones de celulares en Haití, que podrían haber desplazado a la radio como primer difusor de noticias), suponen una revolución del conocimiento en el país, de consecuencias imprevisibles.

Otro aspecto clave es el de la seguridad alimentaria, como muestra uno de los eslóganes más populares de Aristide “*la paz en la cabeza, la paz en el vientre*”. Haití ha mejorado sensiblemente sus niveles de seguridad alimentaria. La proporción de de niños menores de 5 años con peso inferior al normal, ha pasado de 37.4% en 1978 (PNUD, 2002, p.57), a 27.5% en 1995 y a 11.4% en el 2012 (PNUD, 2013b, p.54). Una reducción de casi 4 a 1.

¹¹⁶ <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

¹¹⁷ En una reciente encuesta del BM sobre 200 respuestas (90% en Puerto Príncipe), ponían la educación como primera prioridad del desarrollo, con el 66% de respuestas. (World Bank, 2014)

Grafico 14: Proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal, trayectoria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio versus la tendencia real



Fuente: PNUD (2013b, p.54), en base a *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS) V*.

Haití ha tenido también cierto éxito en otras áreas, tales como:

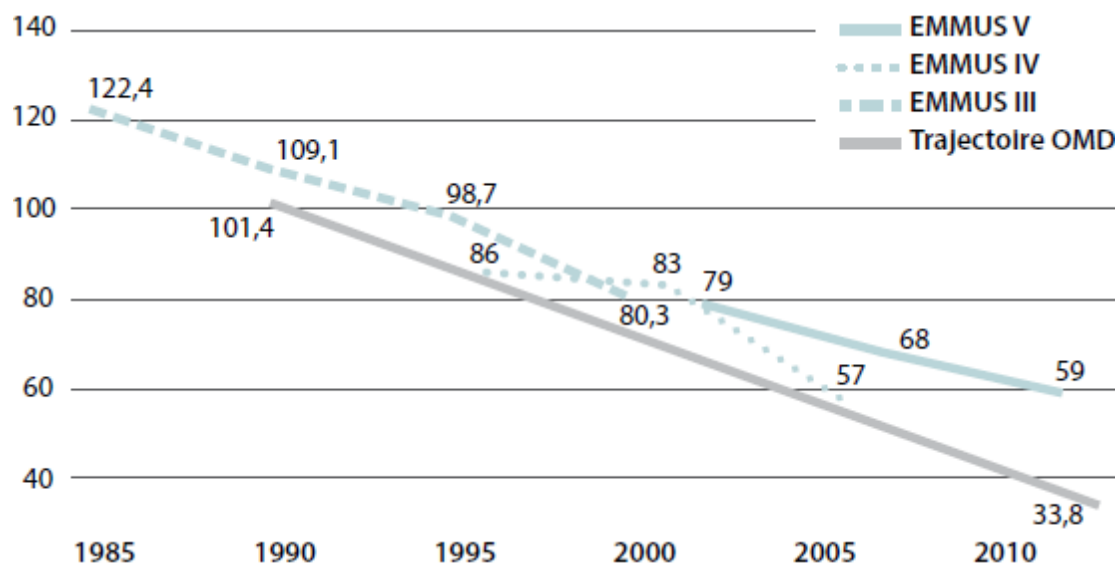
-El control del crecimiento de la población: “ En dépit de l’augmentation continue de la population, le taux de croissance total diminue, passant de 1,95% au début des années 80 à 1,58 % entre 2005 et 2010 et estimé à 1,2% en 2020 (PNUD, 2013b, p.149).

-La mejora de algunos indicadores de salud: Reducción significativa de las tasas de mortalidad infantil (ver cuadro), infanto-juvenil y materna, así como el acceso a la vacunación.¹¹⁸ Por otra parte, el VIH/SIDA sigue estabilizado con una tasa de prevalencia del 2.2% (0.9% en la población de 15-24 años) y una cobertura de los retrovirales del 67%. (PNUD, 2013b, p.149).

¹¹⁸ El porcentaje de vacunación contra la rubeola se ha triplicado entre 1987 y 2013.

Gráfico 15. Tasa de mortalidad infantil 1985-2012

Número de muertes por 1000 nacidos vivos



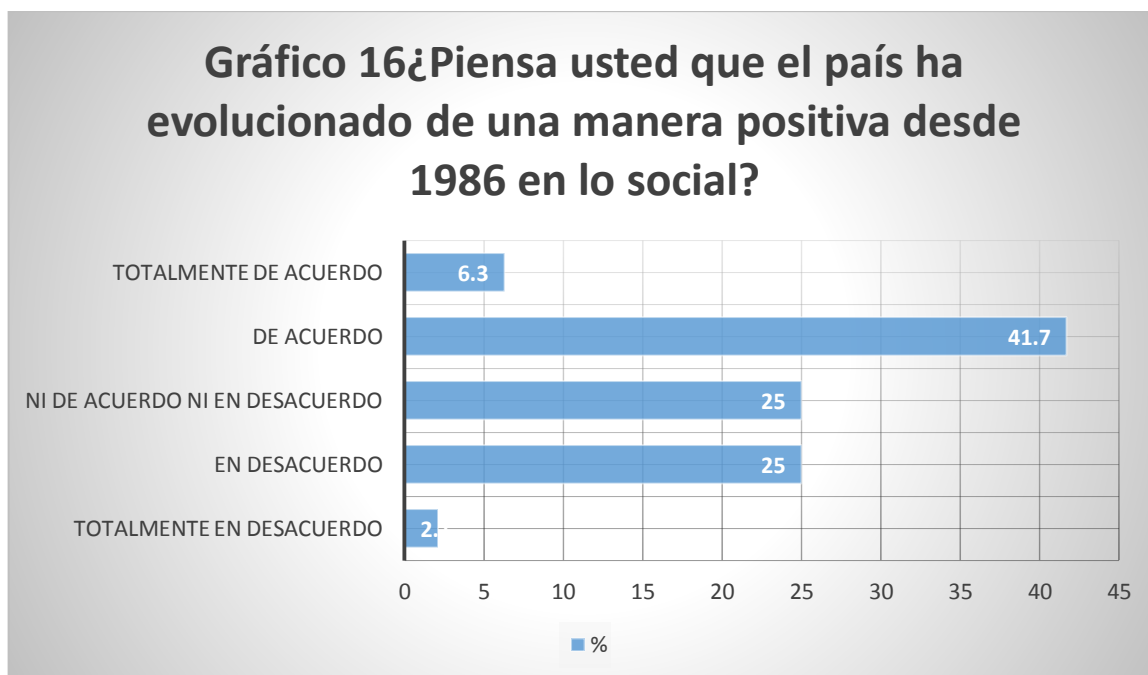
Fuente: PNUD (2013b, p.113), partir de las encuestas : *Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services* (EMMUS) III, IV y V. Nota : Trajectoire OMD, es la trayectoria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

También se ha producido una disminución de la prevalencia de la malaria y la tuberculosis, aunque el país ha debido hacer frente a nueva y mortífera epidemia: el cólera.

-Por último, hay áreas en las que los progresos logrados en los 90 se han estancado, tales como el agua y el saneamiento. La situación del medio ambiente y la vulnerabilidad a los desastres naturales es más ambigua, y los progresos conviven con rezagos colosales (nivel de deforestación o vulnerabilidad de la construcción a terremotos, entre otros).

Es decir, la gran masa de excluidos (rural y urbana) ha mejorado relativamente su exclusión histórica, aunque sigue siendo con diferencia la más pobre de la región. Hoy la gran mayoría de la población tiene entre otros acceso a comida y educación, a la escritura, a la información, al voto, y quizás a un poco más de recursos financieros. Las bases de dichas mejoras, son, no obstante frágiles y extremadamente dependientes de factores externos.

¿Cómo perciben esta realidad los haitianos e internacionales entrevistados?



Fuente: Encuesta de la investigación

En efecto, la percepción de los entrevistados sobre los avances sociales confirma los datos estadísticos: un 48% considera que se ha evolucionado positivamente, frente a un 27.1% que piensa lo contrario. No obstante, la percepción de progreso es menor que en el plano político, en parte porque el número de indecisos es muy superior. Es interesante que el plano social ocurre justamente el fenómeno inverso que en el económico: la percepción de progreso aumenta con la edad, los mayores de 59 son los que más valoran la evolución social. Por otra parte los haitianos, de manera general, valoran estos avances sociales en mayor medida que los internacionales.

4.4. LA CRISIS DEL 2004

La crisis del 2004 es, para varios actores, el fracaso del apoyo a la democratización iniciado en 1994: *“no solamente en términos de la gestión realizada por las autoridades haitianas, sino también desde el punto de vista de los operadores internacionales que la habían apadrinado y llevado a la práctica”*. (Pierre Charles, 2004, p.209). El intelectual autor de esta afirmación fue, en dicho periodo, una personalidad política de primer nivel, primero aliado y luego enfrentado a Aristide, de modo que la reflexión tiene valor de confesión. Es la declaración de un fracaso colectivo, de una ilusión plasmada en el 1990, y luego truncada en dos ocasiones

(1991 y 1994). ¿Qué ocurrió para que un país que había iniciado la reconstrucción, disuelto el ejército, establecido una nueva Policía Nacional de Haití, e iniciado una ligera mejora social, emprendiese de nuevo un descenso a los infiernos? La respuesta es difícil, por no decir imposible. La historia y las entrevistas realizadas en el marco de la investigación pueden ayudarnos a esbozar los contornos de la crisis. Esta sección partirá una breve cronología de acontecimientos para luego adentrarse en las posibles causas del conflicto, así como en los esfuerzos realizados para prevenirlo.

4.4.1. La génesis de la crisis

Aristide había sido expulsado por los salesianos por sus discursos incendiarios y su actividad política. Los breves meses de gobierno en 1991 ya mostraron un Aristide “incapaz de activar efectivamente los medios y arbitrios de una política coherente, susceptible de remontar los desafíos de la transición... Por otra parte, las FAD’H [ejército de Haití] se dejaron seducir... por la regresión al autoritarismo tradicional, rechazado no obstante masivamente por el levantamiento del 7 de febrero de 1986” (Hector, 2007, p.15). Ahí está el inicio de la crisis. Haití tiene un presidente carismático, culto, nacido en el seno de una familia humilde, que conoce la miseria de la paysanniere, habla su idioma, maneja sus símbolos (incluido la proximidad con el vudú) y con la autoridad moral de ser, en ese momento, “Titid”, el padre de los pobres, de las Ti Legliz. La voz de la “dignité” de los oprimidos. Si Duvalier llegó a sentirse representante de la mayoría (Papa-doc), el padre de la nación, ¿Cómo no hacerlo Aristide, después de haber sido elegido por el 67% de los haitianos, que salieron a la calle para defenderlo en el golpe de estado previo a su toma de posesión?

Es comprensible que Aristide, tras regresar en octubre de 1994 a Haití, ceda el poder constitucional a su delfín en 1996 a regañadientes. Tras poco más de un año *in situ*, cede a las presiones para dejar el cargo “*with evident reluctance...but it was soon clear he has not prepared to relinquish power*” (ICG, 2004, p.5). La historia parecía escrita para no dejarle gobernar. A partir de **1994-1995**, “el presidente Aristide empeña el poder del movimiento Lavalas hacia una nueva deriva autoritaria que, etapa tras etapa, no acumulara más que obstáculos visiblemente insuperables para “el restablecimiento del orden democrático”(Hector, 2007, p.16) Los apoyos de Aristide, tanto a nivel nacional como internacional, fueron cada vez menores. Desde **enero de 1999**, el Presidente Preval gobernaba sin parlamento, tras disolverlo en medio de la indiferencia popular, ajena a las intrigas parlamentarias y la indignación internacional. Pero el gobierno Lavalas, más allá de disolver el ejército y establecer la nueva Policía Nacional de Haití (PNH), mostraba escasos resultados con una AOD decreciente y un agudo conflicto entre antiguos compañeros de mesa política. Rene Preval concluía su mandato pacíficamente, algo inédito en la dilatada historia haitiana. Y el partido de Aristide preparaba un ambicioso programa político: *Investir dans l’humain* (Aristide, 1999), con fuerte contenido social.

En este contexto, las elecciones del 2000 eran una gran oportunidad de profundizar el sueño democrático, al contrastar en las urnas las diferencias en el interior del

movimiento *Lavalas* (OPL¹¹⁹ y *Fanmi Lavalas*). Con un parlamento legítimo y un nuevo presidente (presumiblemente Aristide), se esperaba que el país retomaría la AOD y una nueva fase de desarrollo, como ocurrió en el 1994-1995. No obstante, el problema electoral es estructural, como señala un entrevistado *“lo que hay que hacer ya se sabe, el problema es que nadie quiere perder... y nadie pierde las elecciones... en todo caso se las roban”*.¹²⁰

Las elecciones legislativas, municipales y locales fueron bien preparadas, con buen registro y movilización de potenciales votantes. Pese a registrar la mayor participación ciudadana de la historia, y tener lugar de manera segura y pacífica, las elecciones legislativas, municipales y locales fueron un fracaso político. Los resultados anunciados fueron cuestionados a nivel nacional, y lo que es más infrecuente, internacional (OEA, 2001). Mientras en cualquier escenario parecería que *Fanmi Lavalas* había logrado buenos resultados, la primera vuelta no parecía asegurar un pleno control del parlamento. Ahí surge una discusión “técnica” sobre la metodología de recuento de resultados, que resume así la OEA: *“importantes irregularidades posteriores al cierre de las urnas comprometieron seriamente la integridad y credibilidad de las elecciones. Una de las deficiencias más serias destacadas por la Misión fue la relativa a que el método de cálculo de porcentajes de votos obtenidos por ciertos candidatos a senadores no cumplía con las disposiciones de la Constitución y la Ley Electoral de Haití”* (OEA, 2001). Una sospecha agravada por la salida precipitada del respetado Presidente del Consejo Electoral Provisional, Léon Manus, quien *“abandonó el país tras negarse a validar los resultados finales y fue sustituido”* (OEA, 2001).

La controversia “técnica”¹²¹ deriva finalmente en una victoria masiva y pírrica de *Fanmi Lavalas*, con el cuestionamiento unánime de la comunidad internacional. La polarización estaba servida. La oposición denuncia el fraude y boicotea la segunda vuelta y las presidenciales. El 26 de noviembre del 2000 tienen lugar la segunda vuelta y las elecciones presidenciales, donde sin oposición real ni observación de la OEA gana Aristide y su partido.

Si bien la tasa de participación oficial fue del 60%, ningún analista externo avaló dicha cifra.¹²² ICG señala que *“Aristide wanted an overwhelming majority...Aristide, who undoubtedly would have won anyway...valued total victory over greater legitimacy”* (ICG, 2004, p.8). ¿Es posible que Aristide pensase que ese Parlamento podría acabar bloqueando su anunciado retorno a la

¹¹⁹ Ahora denominada Organisation Politique en Lutte (OPL)

¹²⁰ Entrevista de la investigación

¹²¹ Aristide declara posteriormente: *“as the result came in , in order to undermine our victory, they [Estados Unidos] asked questions about the ways the votes were counted. But I had nothing to do with this... I do not want to judge Leon Manus.. But I think he acted in the same way s some of the leader of the Group of 184. They are beholden to a patron, a boss. The boss is American, a white American. An you are black”* (Hallward, 2006).

¹²² Diferentes análisis independientes (como el ICG) sitúan la participación entre el 5% y el 10%, aunque es imposible saber cuál fue la participación a ciencia cierta. No obstante, si bien la comunidad internacional nunca reconoció los resultados legislativos, no cuestionó la legitimidad de Jean Bertrand Aristide como presidente hasta el 29 de febrero del 2004.

presidencia? ¿Hubiese culminado su mandato de haber cedido a tiempo? Nunca lo sabremos.

En todo caso, el proceso fue percibido por sus adversarios políticos como una tentativa de “*monopolizar el estado al servicio de un solo hombre*” (Pierre Charles, 2004, p.215) y movió a una oposición atomizada a unirse en una *Convergence Democratique*, de contornos difusos. Dicha *Convergence* llegó incluso a nombrar temporalmente un “presidente interino” (Gerard Gourgue), que no ocupará un lugar de privilegio en los anales de la historia haitiana.

En suma, lejos de resolver la crisis precedente, las elecciones la agudizaron hasta límites insospechados. Ante la presión generalizada, e imbuido de la victoria electoral, el presidente oscila entre la apertura al diálogo (con más de 20 misiones de mediación de la OEA y compromisos de diversa naturaleza) y un presidencialismo tentado por las “*arbitrariedades institucionales, de flagrantes ataques contra las libertades públicas y de violencias deliberadas del estado*” (Hector, 2007, p.17). Lo cierto es que, con altibajos, la polarización entre un presidente cuestionado y una oposición intransigente, se mantuvo hasta la salida de Aristide en febrero del 2004. La Comunidad Internacional no supo encontrar el fiel de la balanza, tal vez más preocupada por crisis internacionales de mayor envergadura.

Entre 2001 y 2004, ambas partes midieron constantemente la correlación de fuerzas, en la que la oposición fue ganando progresivamente terreno a medida que la gobernabilidad se fragilizaba. La comunidad internacional le dió la espalda al gobierno. Además del anuncio de recorte de 500 millones de dólares de AOD, la Misión de la ONU (MICAH) cerraba en Febrero del 2001 sus puertas sin que el presidente hiciese mucho para evitarlo (ICG, 2004, p.8). Por primera vez desde 1994 algunos de los patrones históricos (concentración del poder, uso de la violencia política para-estatal) entraron en escena, mientras Aristide perdía el potencial apoyo de la misión de la ONU por el camino.

Mientras la AOD se contraía y la economía real se estancaba, la gobernabilidad se erosionaba paulatinamente. Algunas fuentes señalan un aumento en el período del comercio de droga en entornos próximos al poder¹²³. Otras mencionan la fragilidad creciente del estado, en particular de la PNH frente a los crecientes excesos de los *chimeres* (gangs que se reclamaban próximos al poder e infiltraban la PNH), que recibían el apoyo del gobierno por diferentes vías. Se produjeron graves incidentes, con frecuencia ocasionados por los “*chimeres*”, como el ataque a opositores, a organizaciones no afines (como el CRESFED), manifestaciones hostiles al gobierno o a la prensa crítica. La sociedad civil, organizada en torno a un poderoso *Groupe de 184*, que capitalizaba desde la *Initiative de la Societe Civile* hasta el influyente sector privado del país, pasaron a finales del 2002 a liderar la oposición política al Presidente.

A principios del 2003 se produce un hecho importante: Aristide emprende una batalla para recuperar la deuda histórica que Haití había pagado a Francia. Un gesto

¹²³ Antes y después de la salida de Aristide se produjeron un gran número de detenciones de altos cargos por tráfico de droga, y deportaciones a Estados Unidos.

que, más allá de su legitimidad, le granjearía aún menos apoyos en la escena internacional.

La polarización política se agudiza, la población toma las calles y la Universidad, en un pulso de manifestación en favor y en contra del gobierno. Y sale de Puerto Príncipe. Si la segunda ciudad del país (Cabo haitiano) ya había iniciado protestas anti-gubernamentales, Gonaives (origen de buena parte de las rebeliones haitianas), se rebela en octubre del 2003. *Lavalas* ya no monopoliza la movilización popular.

Los repetidos abusos de los *chimeres*, crecientemente radicalizados ante la aparente indiferencia gubernamental, llegaron a su paroxismo con el ataque a una manifestación anti-gubernamental y la entrada en la universidad, donde públicamente le partieron las rodillas al rector el 5 de diciembre. Esto constituía un punto de no retorno. La oposición política *Convergence Democratique*, y el Groupe 184 se unen en una *Plataforma Democrática* con un enemigo común, el presidente de la república, al que ya no harían la menor concesión.

En un contexto de extremada fragilidad gubernamental, la PNH veía cuestionada su credibilidad (ya desde 2000 se apuntaban los riesgos presentes de politización y de abusos) (PNUD, 2002, p.119). Con una fuerza de menos de 6.000 integrantes, conforme avanzaba la crisis perdía progresivamente el control de la situación y la autoridad frente a los *chimeres*. Ante la debilidad gubernamental, surge misteriosamente un grupo armado en febrero del 2004, que une a antiguos partidarios de Aristide en Gonaives, junto a ex paramilitares y enemigos jurados del Presidente en una fuerza consolidada denominada *Front pour la Libération et la Reconstruction Nationales FLRN*). Apparently dicha fuerza recibió financiación al menos del sector privado haitiano¹²⁴ y probablemente internacional¹²⁵ (una parte de los rebeldes tenían base en República Dominicana). No obstante, la Plataforma Democrática guardaba formalmente sus distancias con la rebelión.

Lo cierto es que con buena parte del país bajo el control de los rebeldes, y con una PNH en proceso de implosión, los diversos esfuerzos mediadores internacionales de la OEA, el CARICOM, los Estados Unidos y Canadá dieron pocos frutos. La oposición rechazaba ya cualquier escenario de reparto del poder que no implicase la salida de Aristide. Es en este contexto que el Consejo Permanente de la OEA, tras reprochar a la oposición su inmovilismo, le pide al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 26 de febrero que tome “*necessary and appropriate urgent measures, as established in the Charter of the United Nations, to address the crisis in Haiti*” (OEA, 2004, p.1). La suerte está echada.

En este momento Aristide, sin más apoyo armado interno que de los *chimeres*, pudo recibir múltiples presiones que pudieron influenciar su salida, entre otras:

¹²⁴ Algunas fuentes sitúan a los rebeldes en varios cientos. Guy Philippe, líder de los rebeldes, decía que el 28 de febrero de 2004 contaba con 2.000 hombres armados. (Hallward, 2007)

¹²⁵ Entrevista de la investigación

1. La amenaza de muerte y/o toma del poder por parte de sus enemigos principales, ex miembros de los grupos paramilitares de represión (que él califica de terroristas en su última entrevista televisada previa a su salida del país).
2. La amplia presión popular (no solo de una élite) contra el presidente.
3. La no presencia militar de la ONU y su tensión con Francia sobre la reclamación del pago de la deuda histórica (que complicaba un hipotético apoyo a su causa, o a una intervención militar en su defensa).
4. Una PNH que se deshacía como un castillo de naipes, y sin armamento a causa del embargo, que ponía en evidencia sus propias vulnerabilidades internas.
5. El retiro de la guardia presidencial privada americana, que tradicionalmente aseguraba su seguridad.
6. Su hipotética exposición a los designios de la Corte Penal Internacional, de haberse producido un baño de sangre en Puerto Príncipe ante la inminente entrada del FLRN en la capital.

En todo caso, bajo presión internacional y nacional, Aristide firma una carta en *kreole* antes de dejar el país el 29 de febrero. Dicha carta fue interpretada por los actores clave del país como una carta de dimisión, así como por las Naciones Unidas, aunque con cierta controversia lingüística al respecto.¹²⁶ En todo caso, Aristide a su llegada a África afirmó haber sido secuestrado y víctima de un golpe de estado¹²⁷. Demasiado tarde quizás, pues los aceitados mecanismos constitucionales de reemplazo y el despliegue de una misión militar internacional, avanzaban con precisión milimétrica. El reclamo de Aristide solo era escuchado por la CARICOM y algunos países africanos. Pese a las reticencias iniciales a una implicación militar, con la guerra de Irak como telón de fondo, Estados Unidos y Francia adoptaron una posición común al respecto, invitando a la mesa a varios países latinoamericanos, hasta ese momento poco presentes en Haití.

No hay disponible una cifra cierta del número de muertos en el conflicto armado. La mayoría de ellos tuvieron lugar en tres tiempos: antes de la salida de Aristide (al menos unos 40) (ICG, 2004, p.10), inmediatamente después (con el *dechoukage* y violencia posterior a su salida contra los *chimeres*) y tras el lanzamiento de la *operación Bagdad* por los *chimeres* partidarios de Aristide, en otoño de ese año. La operación Bagdad comenzó el 30 de septiembre de 1991, aniversario del golpe de estado de 1991: “*Most victims were shot in the Port au prince slums, where armed groups believed to be linked to Aristide fought gun battles with the PHN... The wave of widespread violence without effective response from the police or the government has plunged the capital into a situation reminiscent of that of early 2004*” (ICG, 2004, p.14-15)

¹²⁶ Para una discusión sobre las traducciones de la carta de Aristide, ver <http://www.nathanielturner.com/aristidedidnotresign.htm>.

¹²⁷ “On his arrival to CAR [Central African Republic], Aristide alleged he has been “kidnapped” by US military personnel had been victim of a coup. This claim –vehemently denied by the US- sparked controversy. CARICOM said it intended to call for a UN investigation but UN Secretary General Annan said he believed the Constitution has been respected. The French foreign ministry rejected Aristide’s claim that he was still democratically elected president” (ICG, 2004, p.11)

La crisis “haitiana” de 2004 es un conflicto armado menor¹²⁸, pues sobrepasa las 25 víctimas, pero queda muy alejada del umbral de 1.000 víctimas que caracteriza a las guerras (ver Capítulo 1). Así lo cataloga la base de datos UCDP/PRIO (2015), que califica el motivo de la incompatibilidad principal de los grupos enfrentados como acceso a “gobierno” y además de los rebeldes, señala a las organizaciones pro-lavalas (*chimeres*), como parte del conflicto. Fue un conflicto relativamente corto que causó daños económicos directos limitados (estimado en 100 millones de dólares de EU) (ICG, 2004, p.11), aunque tuvo un hondo impacto en la gobernabilidad del país, que cayó nuevamente en el caos y la anarquía.

Casi todo en esta crisis tiene un aroma conocido. La tensión entre Aristide y la élite (en este caso fuertemente amplificada por un movimiento social y político contra el presidente), su incapacidad de generar alianzas¹²⁹ y concluir sus mandatos, el uso de la violencia no estatal con propósitos políticos, la manipulación de resultados electorales, la desconfianza profunda entre los actores, la falta de cultura democrática (incluida la aceptación del peso electoral del presidente electo), la tendencia a monopolizar el poder en una sola persona y, cómo no, la injerencia de la comunidad internacional con sus luces y sus sombras. La cuestión racial, presente en muchas intervenciones de Aristide, y en casi todas sus entrevistas post crisis, pareció jugar un rol menos determinante que en el pasado¹³⁰.

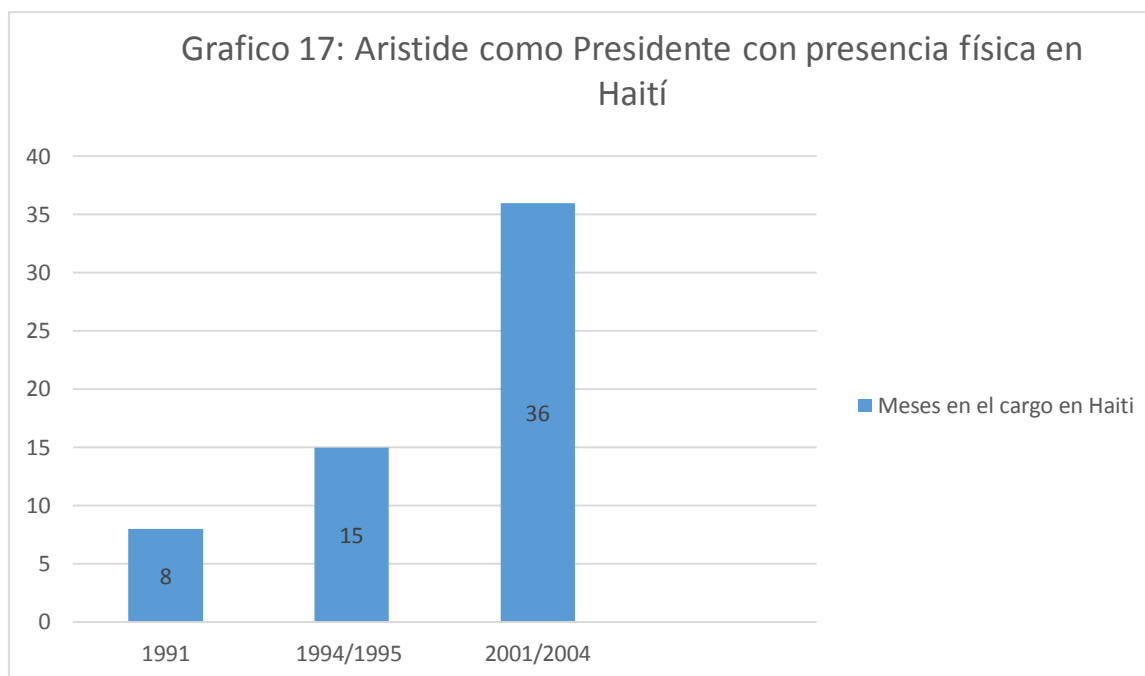
El balance de Aristide, quien en total completó prácticamente los 62 meses del periodo presidencial en Haití (véase gráfico 17) puede ofrecer a la población poco más que pasar de la miseria a la pobreza con dignidad.¹³¹ Un paso importante, pero insuficiente para asegurar la buena gobernabilidad del país.

¹²⁸ El umbral de intensidad para catalogar un conflicto como menor es: “*between 25 and 999 battle-related deaths in a given year*”. UCDP/PRIO (2015b, p.8)

¹²⁹ El historial de desencuentros entre Aristide y sus antiguos aliados es largo: Gerard Pierre Charles (hoy fallecido), Evans Paul (hoy primer Ministro), Christophe Wargny (ex colaborador en publicaciones) o Rene Preval (su antiguo delfín), son solo algunos ejemplos.

¹³⁰ Entrevista de la investigación

¹³¹ Una de las promesas de Aristide, que reaparece en su primer discurso a su regreso a Haití en el 2011.



Fuente: elaboración propia.

Nota: Los meses en el cargo representan el mes completo, independientemente del día en que inicia o concluye el periodo, de modo que están ligeramente sobreestimados. Entre septiembre de 1991 y octubre de 1994 fue considerado internacionalmente como presidente legítimo y constitucional.

4.4.2. Percepción de las causas del conflicto

Si bien la presente sección no está exenta de subjetividad, tiene el mérito de representar un espectro más amplio de expertos y conocedores de la realidad haitiana (véase sección metodológica del capítulo 5). Un primer dato emerge con fuerza: el 91% de los entrevistados (100% de las mujeres) piensa que había signos o indicios que permitían prever la crisis, frente a un 8.7% que piensa lo contrario. La crónica de una crisis largamente anunciada, probablemente alargada por el desinterés internacional en resolverla en uno u otro sentido. Sin embargo, como veremos más adelante, sólo el 58% piensa que la crisis era evitable.

Pero ¿cuáles fueron las causas más importantes de la misma? Es bien sabido que en el análisis del origen de los conflictos las interrelaciones entre las diversas causas son clave para entender el proceso. No obstante, apoyados en el análisis presentado en el capítulo 1 trataremos de caracterizar separadamente las causas del conflicto haitiano.

Cuadro 18. Las causas de la crisis haitiana

¿Cuáles fueron las causas más importantes de la crisis?	Numero de respuestas	Media	Desviación típica
De 1 (bajo) a 5 (elevado)			
La suspensión de la ayuda internacional	44	2.98	1.089
Situación económica	45	3.91	0.848
Las violaciones de los DDHH/mala gobernabilidad	46	4.59	0.617
Cultural/étnicas/tensión entre grupos	43	1.70	1.145
Los problemas sociales	43	3.33	1.190
Otros	2	-	-

Fuente: Encuesta de la investigación

Como podemos ver, la causa más importante para los entrevistados es **violación de derechos humanos y la mala gobernabilidad**, con una media de 4.59. La crisis en Haití *“es política, no económica”*¹³². La mayoría de los entrevistados, sobre todo los haitianos, están de acuerdo en esta crisis de gobernabilidad, y en la pendiente descendente de los derechos humanos, con los *chimeres* como *“base de choque Lavalas”*¹³³ operando con toda impunidad. Hay frecuentes alusiones al autoritarismo, debilitamiento de la institucionalidad, el tráfico de droga y la corrupción en el entorno del poder. Uno de los entrevistados señala que el pueblo haitiano *“aún no ha tenido la posibilidad de interiorizar la democracia”*¹³⁴. Otro considera el desenlace de la crisis *“inaceptable”*¹³⁵, al deponer a un presidente legítimamente elegido y en un caso se califica lo ocurrido el 29 de febrero como un golpe de estado. Ningún entrevistado, sin embargo, cuestiona la degradación progresiva de la gobernabilidad política y los derechos humanos (aunque sí el origen de la misma). Esta variable ya ha sido analizada en detalle con anterioridad.

Tras los factores políticos enunciados, están las variables socio-económicas. Es preciso mencionar la valoración de la situación económica (3.91), los problemas sociales (3.33) y la suspensión (parcial y progresiva) de la AOD (2.98) como posibles causas del conflicto. Es evidente que la crisis económica y social puso al gobierno de Aristide en una situación aún más delicada, agravando la crisis. Pero los entrevistados lo ven indudablemente como un factor menos crítico que la variable política. En el caso de la AOD, la pregunta trataba de evaluar si una reducción brusca de la misma pudo aumentar el riesgo de conflicto, como sugieren algunos estudios (véase capítulo 1). Aunque los presentes datos no avalan dicha hipótesis, tampoco la descartan.

¹³² Entrevista de la investigación

¹³³ Entrevista de la investigación

¹³⁴ Entrevista de la investigación

¹³⁵ Entrevista de la investigación

Sobre este punto, es preciso aportar algunos datos económicos adicionales. La situación económica entró en franco deterioro en el período previo al desenlace de la crisis. En el 2003, el PIB sufrió una recesión del 0.4%, una baja media por habitante de -1.5%, concluyendo así 4 años consecutivos de declive.¹³⁶ Asimismo, otros factores evidenciaban que se estaba ante una situación crítica. Entre ellos:

- el deterioro de la tasa de cambio,

- el bajo nivel de reservas (menos de 50 días de importaciones),

- el déficit fiscal (3.1% del PIB)

- el alto nivel de discrecionalidad de las finanzas públicas (avances a cuentas corrientes sin control), con más del 25% del gasto total del gobierno central en el 2003. CEPALC (2004, p.3).

- la inflación, disparada al 44% en variación anual (marzo del 2004) (Latortue, 2005-2006, p.32).

- algunos autores incluso concluyen un posible aumento de la pobreza en el periodo 2000-2003, a partir de encuestas localizadas, así como un deterioro notable del poder adquisitivo de la función pública¹³⁷.

El *Staff Monitored Programme* firmado con el FMI en (Abril 2003-Marzo 2004) permitió ordenar las cuentas, pero la crisis impidió lograr muchos de sus objetivos “It went off track in December, following large spending overruns, and expired as widespread protests and an armed rebellion led to a change of government ” (IMF, 2004, p.1).

La preminencia de los aspectos políticos eclipsa los factores socioeconómicos. No obstante, todos ellos aparecen como importantes y de algún modo complementarios en la explicación de la realidad.

No obstante, hay que detenerse sobre dos aspectos de interés. El primero alude a las tensiones étnicas y culturales entre grupos. Si bien en Haití no hay etnias como tales, el tema racial tiene peso en la interpretación antropológica de la realidad. La valoración de los entrevistados de las tensiones étnicas y culturales entre grupos como causa del conflicto es bajísima (1.70), y prácticamente nula para los entrevistados haitianos (1.24, frente al 2.24 de los internacionales). Este resultado contradice obviamente algunas interpretaciones históricas basadas en la raza, al menos para el colectivo analizado¹³⁸. Varios entrevistados señalaron sin embargo

¹³⁶ CEPALC (2004, p.1)

¹³⁷ « La situation de l'économie haïtienne s'est ostensiblement dégradée entre l'année 2000 et la période 2002 /2003....Le salaire d'un fonctionnaire en juin 2003 vaut environ 36 % de sa valeur de mai 1999, date du dernier ajustement consenti par l'Etat »(Montas, 2005, p.19)

¹³⁸ Si bien la metodología de la investigación no incluyó esta variable en la selección de los entrevistados, el factor racial no parece ser una variable que sesgue los resultados del colectivo haitiano entrevistado.

intentos políticos durante la crisis de utilizar este argumento “Aristide¹³⁹ intento utilizar la cuestión de color... El pueblo es más maduro”¹⁴⁰. Para un entrevistado internacional, el problema de Haití “no es de razas, sino de clases”.¹⁴¹

El segundo resultado interesante es el rol de la comunidad internacional. Éste no fue presentado como un factor *per se* (no hubo una pregunta específica al respecto), puesto que la variable internacional opera a través de todas las causas mencionadas (políticas, económicas, sociales, entre otros). Aunque dos entrevistados lo añadieron en las respuestas bajo el ítem “otros”, en general la comunidad internacional no ocupó el centro de las explicaciones del conflicto, salvo en lo referido a su desenlace.

A juicio de los entrevistados, la suspensión/reducción de la AOD tampoco tuvo un efecto determinante en la explosión del conflicto. Es decir, sin minimizar el rol de la comunidad internacional (siempre importante en Haití), las causas estructurales del conflicto del 2004 parecerían ser más bien de orden interno. Tras el 2004, dicha presencia es mucho más palpable.

Una vez revisado y el contexto y las posibles causas del conflicto, cabe preguntarse? ¿Era el conflicto evitable? ¿Es la respuesta relevante para nuestra investigación? Lo cierto es que es importante pulsar la opinión de los entrevistados, porque el *Cadre de Coopération Intérimaire* apuntaba a atacar las causas estructurales del conflicto, y si en 2004 no fue evitable, cabría razonablemente preguntarse si pudiera serlo más adelante. ¿Cómo pedirle al CCI que resuelva una misión imposible?

Si bien una amplia mayoría pensaba que el conflicto era previsible, solo el 57.8% de los entrevistados piensan que podría haberse evitado. Es bueno señalar que esta fue una de las razones que generó más dudas durante las entrevistas y uno de los entrevistados, incluso, cambió de opinión después de haberla expresado.

Es preciso señalar que las mujeres eran aún menos optimistas sobre la posibilidad de evitar el conflicto (38% pensaban que hubiese sido evitable), similar al caso de aquellos que trabajaban para el sistema de Naciones Unidas (internacionales o haitianos). No obstante, se trata de factores menores pues, como mencionamos, las diferencias son más bien de tono. Como decía un entrevistado: “*On ne va pas refaire l’histoire*”¹⁴².

¹³⁹ Las referencias de Aristide a la cuestión racial son frecuentes en sus entrevistas posteriores a la crisis. En 2005, a propósito de una posible tutela del país, comentaba “*quand on est raciste, on pense que le negre ne peut pas voir plus loin que le blanc*”. En 2006, mencionaba que la crisis electoral del 2000 « *the whole situation is simply racist, in fact; they impose conditions on us that they would never contemplate imposing on a “properly” independent country, on a white country*”, sobre la Convergencia democrática señaló “*they refuse absolutely to acknowledge that we are all equal... I am convinced it’s bound up with the legacy of slavery.. It’s the psychology of apartheid*”, así como grupos militantes de izquierda (Batay Ouvriye) “*there’s a little secret satisfaction...in saying things that powerful white people want you to say*” y la élite haitiana “*when they look at the negroes of Haiti...they see people who are too poor, too uneducated, to think for themselves.. It’s a colonial mentality*”.

¹⁴⁰ Entrevista de la investigación

¹⁴¹ Entrevista de la investigación

¹⁴² Entrevista de la investigación

Los argumentos de los entrevistados van en dos direcciones, la incapacidad de dialogo de Aristide (que solo cede a la propuesta de CARICOM cuando se ve en una situación límite) y la intransigencia de la oposición política, que se ve reforzada por el apoyo de una parte de la Comunidad Internacional. Dicho esto, algunos actores mencionaron que la Comunidad Internacional estaba dividida, con algunos actores más próximos al gobierno y otros más próximos a la oposición.

Lo más probable es que la posición final de la Comunidad Internacional, se tomase en algún momento tras la ocupación de Cabo haitiano y el rechazo de la oposición a compartir el poder con el Presidente Aristide, en los últimos días de febrero: *“Francia y Estados Unidos, las dos potencias más importantes... no jugaron la carta de la salida forzada de Aristide sino hasta el último minuto”* (Hector, 2007. p20).

A efectos ilustrativos, el siguiente cuadro presenta algunas consideraciones sobre el carácter evitable del conflicto.

Cuadro 19: Algunos comentarios sobre el carácter “evitable” de la crisis

Sí, era evitable. El Departamento de Estado [de Estados Unidos] busca una negociación que permitiese a Aristide quedarse todo el periodo... lo hacía en el marco de la Carta de la OEA... los franceses trabajaban en el derrocamiento de Aristide.... Ellos [oposición] saben que Lavalas (o plataforma similar) acaba ganando [en las urnas]... el populismo anárquico... Preval gana sobre la base de fingir que era Lavalas... Supongamos que Aristide continua con un PM nominado por la oposición.. A alguien le cabe duda que hubiese ganado el candidato Lavalas... Y existía una fórmula para terminar su mandato... Aparentemente Aristide acepto eso...
Aristide s'est laissé prendre dans des problèmes, il a pas fait les choix politique pour éviter la crise... un profil différent peut-être, mais Aristide pensait que la communauté internationale allait l'appuyer.. la CARICOM allait éviter qu'on le jette... Il était encore très populaire, il n'a pas compris que la crise universitaire pouvait l'emporter... il a surestime son poids..
Elections 2000 contestées, absence d'accord entre les acteurs politiques implique, présage sur un conflit latent... 2004 « guerre civile de basse intensité », F. Lavalas, et l'opposition réelle était la société civile. ...L'OEA pendant trois ans a essayé, mais n'ont pas abouti, les négociateurs n'ont pas réussi à trouver le milieu, la Société Civile compte sur l'appui inconditionnel de la communauté internationale... La position de la SC a radicalisé la position de Lavalas... et des partisans ont pris la violence pour résoudre les problèmes...
Presque inévitable, il [Aristide] ne négocie pas, une preuve de force. Même après il a continué à maintenir une position...
L'OEA faisait des recommandations, après il n'y a avait pas de suivi. Situation crise économique, moins de coopération internationale...restriction des libertés... Aristide refuse de négocier... Les chimères attaquent les journalistes et la société civile...
Todas las crisis son evitables. Aristide había asumido actitudes autoritarias y casi mesiánicas.. Había degenerado... Tenía que explotar...
Avec la crise politique, économique, difficilement évitable...
Era muy difícil. Creo que la raíz viene de más atrás. Todo tiene una raíz histórica. Cuando Aristide regreso a su segundo mandato, siempre hubo este “ <i>sous-entendu</i> ” que la oposición política iba a recibir apoyo de la comunidad internacional. Los esfuerzos de la OEA para el dialogo de Aristide y la oposición no fructificaron. Se pudo haber hecho un esfuerzo para mejorar la confianza de Aristide. El no quería que se repitiese lo que paso en su primer mandato... El dio puestos claves a sus allegados políticos.. Y a gente sin capacidad tecnica.... Guy Philippe no tenía resistencia. El se encontró solo. Los puestos de policia abandonados... Solo estaban los <i>chimères</i> ... y se le salió de las manos... Se parecían a los “tonton macoutes”.. Hubo un incidente que cambio mucho la dinámica, fue la entrada de los <i>chimères</i> en la Universidad.. y cuando le rompieron las rodillas al rector... Esto reforzó la posición de la oposición... Y Guy Philippe estaba en República Dominicana... Desde ahí entraron... Cuando tomaron <i>Cap haitien</i> , y luego ya en Gonaïves... y donde el apoyo se volvió contra Aristide...Todas las revoluciones han empezado a Gonaïves...
Era evitable, pero no había la voluntad suficiente.
Había que contener la crisis, pero no sé si era evitable, o había que evitarla... a veces una crisis abre nuevos espacios políticos, abre participación... Hay que evitar el coste social y humano...
It was up to Aristide, he choose not to do it
Pour l'éviter il fallait qu'Aristide change son attitude... 1 ou 2 exemples. Le problème du blackout. . Il nomme un Monsieur à l'EDH sans compétences...
Era evitable pero se volvió inevitable por el peso excesivo de EEUU en Naciones Unidas, la visión anticuada de todos los [países] que tenían influencia y la desunión de los haitianos... Hubo intentos después de hacer cosas parecidas pero menos imprudencia de la comunidad internacional...

Fuente: encuesta de la investigación

A modo de conclusión, la extremada fragilidad institucional del país, el deterioro del estado de derecho y las menguantes alianzas del Presidente Aristide, crearon las condiciones para una salida polémica, indeseable, pero difícilmente evitable. Es aquí donde, con la excepción de CARICOM, se forja una posición coordinada y coherente de la Comunidad Internacional (empezando por intervenir solo después de la salida física de Aristide), cuyos contornos generaron una viva polémica en Haití. Con razón o sin ella, la presencia internacional es vista algunos actores como una suerte de tutela extranjera sobre el país¹⁴³.

4.4.3. El desenlace de la crisis

Tal como se ha señalado, la crisis tiene raíces históricas profundas. Aunque algunas constantes históricas parecen no haber tenido mayor influencia en el estallido del conflicto, tales como el analfabetismo, el vudú, la raza. Una característica histórica, también importante, es la diferencia entre la cultura escrita y la oral. Lingüista avezado, Aristide firmó una carta de dimisión el 29 de febrero, pero lo hizo con sus propias palabras (en condicional), con una calculada ambigüedad, dejando la puerta abierta a una reinterpretación de la misma. Más allá del alcance de la carta, y de la resolución de la ONU, lo que no hubo fue un pacto, Acuerdo de Paz, ni nada semejante. Como señalaría posteriormente el CCI: *“Les caractéristiques de forte polarisation et de dissension au sein de la structure haïtienne ont ainsi empêché tout consensus minimum”* (Gouvernement haïtien, 2004, p.6).

En medio de una situación de anarquía, el proceso fue liderado por la comunidad internacional, con sumo cuidado de guardar las formas constitucionales¹⁴⁴ y a partir de propuestas elaboradas previamente. El Consejo de seguridad de la ONU *“Exhorta a los Estados Miembros a que apoyen el proceso constitucional de carácter político y sucesorio abierto en Haití y la promoción de una solución pacífica y duradera a la crisis actual”* (Naciones Unidas, 2004b, p.2).

A. El proceso de transición hacia un nuevo gobierno.

Tras el fracaso de los esfuerzos mediadores, el 25 de febrero, el Ministro de Asuntos Extranjeros de Francia, Dominique de Villepin, habla del *riesgo de caos que amenaza a Haití, dado que se erigían barricadas en la capital*. Al día siguiente, la OEA pide a la ONU que tome las medidas necesarias con carácter urgente. Ese mismo día, el Consejo de Seguridad de la ONU acusa recibo y se multiplican los contactos informales bilaterales de alto nivel para la preparación de dicha intervención¹⁴⁵ y la secuencia de despliegue tres meses después de las tropas de la

¹⁴³ Sabine Manigat, en referencia a la resolución 1608 señalaba “el Consejo de Seguridad pone en marcha una estrategia de extensión progresiva de un protectorado benefactor”, Manigat (2005)

¹⁴⁴ Algunas de las cuales, basada en prescritos constitucionales, ya habían sido puestas en práctica previamente.

¹⁴⁵ Entrevistas de la investigación

MINUSTAH (lideradas por Brasil)¹⁴⁶. El 28 de febrero, el embajador americano disuade a las fuerzas rebeldes de entrar en la capital (Hector, 2007, p.20).

El 29 de febrero fue fértil en acontecimientos políticos y momentos de tensión. Tras la salida de Aristide del país¹⁴⁷, y la lectura de su carta por su Primer Ministro (Yvon Neptune), el presidente de la *Cour de Cassation*, Boniface Alexandre toma posesión como Presidente Interino y asume el poder de acuerdo a los prescritos constitucionales. Horas después, solicita a través de su representación ante las Naciones Unidas el envío de tropas internacionales (ICG, 2004, p11). Esa misma tarde el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad el despliegue de la *Multinational Interim Force* (MIF) bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas por 3 meses y comienza rápidamente la llegada de tropas¹⁴⁸ que se instalan en el palacio presidencial y el aeropuerto. Se comienza a estabilizar la situación en las calles, tras momentos de caos que habían durado ya varios días.

Pocas horas después, desde la República Centroafricana, Aristide denuncia un secuestro y un golpe de estado. Una denuncia que llegó quizás demasiado tarde, pues la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1529, ya había tomado nota “*de la dimisión de Jean-Bertrand Aristide como Presidente de Haití y de la investidura de Boniface Alexandre como Presidente interino de Haití de conformidad con la Constitución del país*” (Naciones Unidas, 2004b, p.1).

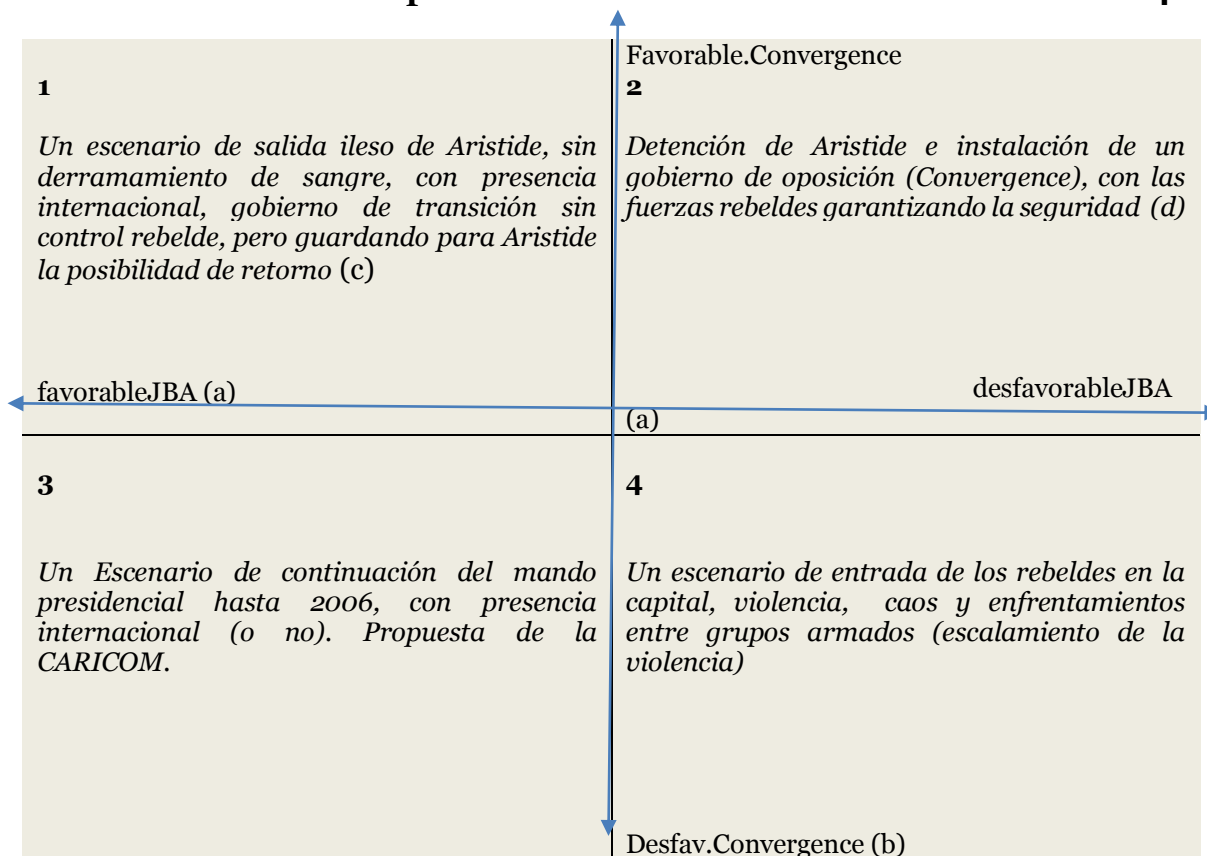
¹⁴⁶ Entrevista de la investigación

¹⁴⁷. “ROBERT FATTON: Well, let me put it that way. Mr. Aristide was faced with the proposition that he could not refuse. In other words, there were no exit [sic], the Americans abandoned him, the French abandoned him, and the insurgents were at the gates of Port-au-Prince. From what I gather, his private security was no longer his private security, it was an American firm based in San Francisco. So you can call it whatever you want. The fact is that Mr. Aristide did not resign voluntarily. Whether it's a coup or proposition that you can't refuse is really now just moot. The president could not withstand the opposition that he faced". PBS (2004)

¹⁴⁸ Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile componían la MIF

Lo ocurrido el 29 febrero es uno dentro de la amplia gama de posibles escenarios que los diferentes actores estaban barajando. En el grafico 18 podemos ver algunos de ellos:

Gráfico 18. Escenarios posibles del conflicto a finales de febrero 2004



Fuente: elaboración propia a partir de discursos y declaraciones de diversos actores (comunidad internacional, oposición, expresidente y rebeldes). (a) JBA: Jean Bertrand Aristide. (b) Convergence: Convergence Democratique. (c) Discurso del embajador estadounidense James Foley en Hector (2007, p.20) (d) Hallward (2007)

Bajo la presión de los rebeldes y el rechazo de la oposición, el escenario 3, de Aristide conservando el poder hasta el 2006 sin una intervención externa parecía improbable, y la Comunidad Internacional no parecía dispuesta en ese momento a hacerlo con él en el poder. El escenario, 2 tampoco parecía tan factible como algunos actores lo presentaban, pues los *chimeres* hubiesen dado amplia batalla, y suponía la ruptura constitucional absoluta.

Las opciones más factibles eran la 1 (con presencia militar internacional), y la 4 (caos interno con enfrentamiento entre rebeldes y *chimeres*). Finalmente, dentro de los

diferentes escenarios posibles, la intervención internacional condujo a un gobierno de transición, que acabó pilotando el proceso.

Este proceso (escenario 1), aunque celebrado por muchos sectores atemorizados por el caos de seguridad reinante, no gozó del favor político de varios actores clave, entre ellos:

- El gobierno saliente (que lo calificó de golpe de estado) bajo acusaciones de secuestro del Presidente Aristide¹⁴⁹ democráticamente elegido y el desencuentro con buena parte de la Comunidad Internacional.

- Alguna de las destacadas fuerzas de oposición, como Gerard Pierre Charles, quien en relación a la fuerza militar internacional, señaló: *“Se buscaba cortocircuitar y bloquear el inusitado proceso de construcción del consenso y la determinación histórica por el cual la sociedad haitiana había emprendido la unidad de los diversos sectores progresistas para salir de la ignominia y encaminarse a una verdadera liberación”* (Pierre Charles, 2004, p.220).

- Las fuerzas rebeldes. Como apuntaba Guy Philippe *“What had been agreed with Evans Paul, Serge Gilles, OPL, and the leaders of civil society was that we would establish a government of national consensus with representatives from all sectors of the country, including Lavalas. The president of the Cour de cassation would be provisional president, and my men were to be responsible for the country’s security, without any foreign intervention. But you know what actually happened”*.(Hallward, 2007).

No obstante, recibió el apoyo de una amplia pluralidad de actores. Según los resultados de la investigación, aproximadamente la mitad de los entrevistados (53%) está de acuerdo con que el proceso de transición tuvo cierta legitimidad ante la población.

El 83% de los entrevistados piensan que el rol de la ONU fue crucial entre marzo y junio del 2004, tras la salida del presidente Aristide¹⁵⁰. Cuando se valora la aportación de América Latina a la transición, la opinión favorable desciende a un 58% (aunque se reconoce su enorme implicación en la MINUSTAH como algo novedoso). En el caso del aporte de los países vecinos, CARICOM y la República Dominicana, su aportación parece menos relevante¹⁵¹.

Se inició así el proceso en cuatro etapas, inspirado en propuestas previas de los esfuerzos de mediación de la CARICOM:

¹⁴⁹ Ver, « Donc oui, ce fut un enlèvement. En ce qui concerne les détails, ça va être publié et tout un chacun [les] aura sous les yeux » (Ribbe, 2005)

¹⁵⁰ Resultados de la encuesta de la investigación

¹⁵¹ Resultados de la encuesta de la investigación. Es importante señalar que el número de respuesta cae cuando se planea la pregunta con respecto las Naciones Unidas (42) de América Latina (29), CARICOM (25) Y República Dominicana (19). Este hecho puede reflejar que su rol fue muchos menos relevante, y varios entrevistados prefirieron no responder a la pregunta.

1. *Constitución de un Consejo Tripartito*, cuya función era designar un Consejo de Sabios, que a su vez designaría al primer ministro del nuevo gobierno. Este Consejo Tripartito estaba compuesto por las dos fuerzas en liza: *Fanmi Lavalas* y la oposición política (Plataforma Democrática¹⁵²) además de las Naciones Unidas, representadas por su Coordinador Residente, Adama Guindo.

En esta fase hubo una fuerte presión sobre el representante de *Fanmi Lavalas* (Leslie Voltaire), así como sobre el Primer Ministro de Aristide (Neptune) para avanzar en esta nominación. Por otra parte, algunos partidarios de *Lavalas* veían con recelo su colaboración¹⁵³. El 5 de marzo en una breve nota acuerdan la composición del Consejo de Sabios y disuelven el Consejo Tripartito.

2. *Consejo de Sabios*. El Consejo de Sabios tenía una función potencialmente importante, en ausencia de un parlamento que controlase la acción del ejecutivo. El Consejo, de naturaleza plural¹⁵⁴ tenía “*pour tâche primaire de présenter au Président Provisoire de la République une candidature pour le poste de Premier Ministre* » Conseil Tripartite (2004, p.1). Es decir, un rol limitado a la nominación de un Primer ministro, lo que ocurrió el 9 de marzo¹⁵⁵. De los tres candidatos presentados, el Consejo se inclina finalmente por Gerard Latortue, un funcionario de la ONU y ex ministro de asuntos exteriores de Haití, residente en los Estados Unidos.
3. *Nombramiento del Primer ministro*. El presidente ratifica la elección del Consejo y publica el nombramiento el 11 de marzo.
4. *Designación del nuevo gobierno*. Tiene lugar el 17 de marzo, con el compromiso de sus miembros de no presentarse a ningún cargo electivo en el próximo proceso electoral.

El proceso fue ciertamente exitoso a la hora de establecer una institucionalidad necesaria, dentro de los parámetros constitucionales. No obstante, la constitución del gobierno encerraba en su seno una ambigüedad constitutiva (Hector, 2007), pues a la ausencia de legitimidad electoral, sumaba la ausencia de mandatarios políticos

¹⁵² Representada por Paul Denis.

¹⁵³ “He was regarded with suspicion by Aristide loyalists” (ICG, 2004, p.12)

¹⁵⁴ El Consejo estaba compuesto de un representante de cada una de las siguientes instituciones: Universidad de Estado de Haití (UEH), convergencia democrática, la iglesia episcopal, *Fanmi Lavalas*, Organizaciones de derechos humanos y sector privado. Véase *Consensus de la transition politique, 4 avril 2004*

¹⁵⁵ No obstante, es notoria la diferencia entre la comprensión del mandato del Consejo de sabios entre el Consejo tripartito, el acuerdo de transición del 4 de abril (que lo dota de funciones ejecutivas) y el relato de Gerard Latortue en un *Livre Blanc* (designar un Primer Ministro y ser consultado sobre los nominados al consejo de ministros). El mandato del Consejo de Sabios parece por tanto poco claro.

en su seno. Como decía un entrevistado “*on les a volé la victoire*”¹⁵⁶. El propio Latortue en su discurso de toma de posesión planteó un gobierno limitado, compuesto por personas competentes, honestas y democráticas, un gobierno no partidario (Latortue, 2005-2006). El 4 de abril se firma un documento “*Consenso de transición política*”, una suerte de hoja de ruta política para el gobierno de transición, con la participación de numerosos partidos políticos y la notable ausencia de *Fanmi Lavalas*, que rechazó participar (Gouvernement Haitien, 2004, p.2).

Aunque el nuevo gobierno (compuesto por personas de las ONG y el sector privado, principalmente) esté próximo a la Plataforma democrática y comparta *grosso modo* ideario político, no es “su” gobierno. Tampoco lo es evidentemente para *Lavalas*, ya que su representante en el gobierno de transición no participó en la toma de decisiones posteriormente, y el Primer Ministro saliente (Yvon Neptune) fue encarcelado y pasó la mayor parte de la transición privado de libertad. Como señala ICG: “*the lack of an all-inclusive political agreement, however, proved a serious handicap*” (ICG, 2004, p.12).

Una de las disposiciones del *Consenso de Transición Política*, era lanzar un programa de urgencia económica y social tendiente a revitalizar el sector privado y a aliviar el sufrimiento de la población. De hecho, el 23 de marzo, ya había tenido lugar en Washington una reunión informal de donantes organizada por el Banco Mundial. El 22 de abril se inicia el proceso de elaboración de un *Cadre de Cooperation Interimaire (CCI)* en Puerto Príncipe, en una reunión entre gobierno y donantes.

Durante el periodo de elaboración del CCI, el 30 de abril 2004, el Consejo de seguridad de la ONU aprueba por unanimidad una nueva resolución (1542), estableciendo a partir del 1 de junio la *Mission de Nations Unies pour la stabilisation en Haiti (MINUSTAH)*. Su mandato, que comenzaría el 1 de junio, era bastante amplio¹⁵⁷, incluyendo temas electorales, de dialogo y reconciliación, desarme, desmovilización y reintegración, derechos humanos, policía, seguridad y justicia, entre otros.

B. Las prioridades de la reconstrucción.

Como hemos visto, la situación era muy confusa. ¿Que se debería hacer para evitar un reanudación de la crisis? ¿Cuáles eran las prioridades para los actores nacionales e internacionales?

A juzgar por las opiniones de los entrevistados, la seguridad era la prioridad indiscutible, algo consistente con la convulsa situación particularmente en la capital del país y la extrema debilidad de la Policía Nacional Haitiana (PNH), que apenas contaba con dos o tres mil integrantes desorganizados y pobremente equipados. A continuación, los aspectos políticos, como los procesos electorales necesarios para volver a la normalidad constitucional y otras cuestiones, entre ellas las de los

¹⁵⁶ Entrevista de la investigación

¹⁵⁷ La MINUSTAH nace con “a civilian component will include a maximum of 1,622 Civilian Police, including advisers and formed units and a military component to include up to 6,700 troops of all ranks; and *requests further* that the military component report directly to the Special Representative through the force commander” (United Nations, 2004b, p.2)

derechos humanos o el diálogo. Aparecen también como muy relevantes los temas económicos (siempre dentro de la horquilla 4-5).

Es interesante observar que si bien parece claro que los aspectos sociales eran urgentes, no eran considerados prioritarios en los dos primeros años. Lo que refuerza la impresión de que las causas inmediatas de la crisis no eran sociales, sino políticas. Si bien varios entrevistados señalaron que a más largo plazo no habría estabilidad social si no se creaban las condiciones sociales adecuadas.

Dichos resultados ilustran la importancia de un enfoque integral, por un parte, y la dificultad de imponer prioridades excluyentes por otra. También confirma que, en la mayoría de los escenarios post-conflicto la prioridad número uno es la seguridad (*Timilisina, 2006*). Y si no hay seguridad es muy difícil además progresar en otras áreas.

No obstante, la seguridad no debe convertirse en el norte de todos los esfuerzos, eclipsando al resto de prioridades. De hecho, como veremos en el caso haitiano, dicha seguridad es difícilmente alcanzable en el medio plazo sin un mínimo de legitimidad política, que emana de un proceso creíble de expresión de la voluntad popular. Algo que, afortunadamente, ocurriría más tarde.

Cuadro 20 ¿Cuáles eran los aspectos más importantes de la reconstrucción en 2004?

(de 1 muy débil a 5, muy elevado)

<i>Factores</i>	<i>Numero de respuestas</i>	<i>Media</i>	<i>Desviacion típica</i>
<i>Económicos</i>	36	4.17	0.697
<i>Políticos/elecciones</i>	36	4.28	0.779
<i>Sociales</i>	36	3.69	1.009
<i>Seguridad</i>	34	4.47	0.992

Fuente: Encuesta de la investigación

4.5. LA ELABORACIÓN DEL CADRE DE COOPERATION INTÉRIMAIRE (CCI)

El CCI está ampliamente inspirado en la metodología de elaboración de los Post Conflict Needs Assessment (PCNA), impulsados en diversos escenarios post-conflicto por Naciones Unidas y el Banco Mundial (ver capítulo precedente). El CCI toma en consideración las lecciones aprendidas internacionales disponibles a la fecha en su elaboración, como veremos a lo largo de esta sección.

En el momento de elaboración del CCI, no había un plan de gobierno, más allá de las líneas generales esbozadas por el *Consenso de la transición política*, que incluía ya una amplia gama de temas, desde la realización de las elecciones a garantizar la seguridad, establecer comisiones de investigación, mejorar la administración pública, reparar los impactos de la crisis, acompañar las víctimas del fraude de las cooperativas, fortalecer la PNH, impulsar la descentralización y realizar la interlocución con la comunidad internacional, entre otros. Como señalaba el Primer ministro Latortue en su discurso inaugural: “*A l’impossible, nous sommes tenus*”¹⁵⁸

La mayoría de estas cuestiones se integraría en el CCI, que, en medio del caos y la confusión, se convertiría en el marco de la mayoría de los esfuerzos de desarrollo de la transición : “*There is an unprecedented amount of coordination for aid to Haiti among donors and with the government for the Interim Cooperation Framework*” (Taft-Morales, 2005, p.4). El ex Primer Ministro en su balance de gobierno señaló el CCI constituyó un avance muy importante de la cooperación entre Haití y sus socios extranjeros (Latortue, 2005-2006).

4.5.1. El proceso de elaboración

El CCI fue un Marco de cooperación Interino que se elaboró aceleradamente entre el 22 de abril y finales de junio del 2004, en un esfuerzo inédito en Haití de colaboración de actores nacionales e internacionales. Los tiempos de elaboración del CCI eran muy cortos, habida cuenta de que el ejercicio exigía un cierto nivel de consenso.

El CCI fue presentado el 19 y 20 de julio del 2004, a una conferencia de donantes que contó con la participación del Primer Ministro haitiano (Gerard Latortue), el presidente del BM (James Wolfenson), del BID (Enrique Iglesias), el secretario de estado de EU (Colin Powell) y el nuevo representante de la ONU en Haití (Juan Gabriel Valdés), entre otros.

La arquitectura del proceso de elaboración CCI reposa sobre tres pilares: un comité interministerial con los ministros clave; un comité de dirección, compuesto por

¹⁵⁸ Discurso de toma de posesión del gobierno el 17 de marzo del 2004 (Latortue, 2005-2006, anexo 2, p.2)

representantes del gobierno y de la Comunidad Internacional (CI), encargado de la coordinación técnica del proceso y de la redacción del documento final; diez grupos temáticos, compuestos por unos 200-250 expertos nacionales e internacionales, que trabajaron a tiempo completo durante tres semanas.

Los grupos eran: 1) gobernabilidad política y diálogo político 2) gobernabilidad económica y desarrollo institucional 3) creación rápida de empleos y protección social 4) protección y rehabilitación del medio ambiente 5) ordenamiento territorial, desarrollo local y descentralización 6) salud y nutrición 7) educación y cultura 8) agricultura y seguridad alimentaria 9) infraestructuras (incluyendo carreteras, electricidad, agua potable y saneamiento y mejoramiento urbano y 10) desarrollo del sector privado y de las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, el CCI asumía como temas transversales la prevención de crisis, los derechos humanos, el género y el VIH/SIDA. El diseño del proceso otorga una enorme importancia al fortalecimiento de capacidades nacionales, que se considera un cuello de botella para la consolidación democrática y la recuperación económica.

El CCI fue elaborado conjuntamente por el gobierno, el Sistema de Naciones Unidas, el BID, el BM y la Comisión Europea. Junto a ellos, más de 26 agencias bilaterales y multilaterales participaron en el ejercicio. Se hicieron tres talleres regionales, y consultas formales e informales con numerosas organizaciones de la sociedad civil, sector privado y partidos políticos. El CCI, con la colaboración del Ministerio de Finanzas, otorgó una gran atención a la cuantificación de costos a corto y medio plazo.

Dentro del marco de intervención del CCI se priorizaban resultados visibles y rápidos -en empleo, seguridad y electricidad, entre otros-, con el fin de apoyar los esfuerzos del gobierno para afrontar las urgencias (Gouvernement haitien, 2004). Asimismo, se prestó una gran atención a las lecciones aprendidas del pasado de la AOD en Haití.

Como se verá en el capítulo siguiente, este proceso estaba determinado por una serie de variables importantes, entre las que cabe mencionar: (i) la limitada legitimidad del gobierno, al no ser electo (ii) el nivel de apropiación de los actores nacionales, (iii) los angostos espacios de participación más allá de los actores presentes en los grupos (iv) las condiciones de seguridad en buena parte del territorio haitiano, con grupos armados moviéndose libremente por el territorio.

No debe por tanto extrañar que junto a actores nacionales entusiastas del proceso de formulación del CCI, algunas ONG (sobre todo el sector campesino) se manifestaran abiertamente en contra del proceso *“Oxfam commends the government of Haiti and the CCI... team for their valuable work in creating the CCI report for the Haiti donor conference. However, we regret that in the process of creating the report few opportunities were created for dialogue with or significant involvement of civil society organizations. The specialists working on the report were selected for their expertise, which did not provide for representation of civil society. In the current context of Haiti, without a functioning parliamentary system, involvement of the broad spectrum of civil society is especially important. The involvement of civil*

society, especially NGOs working with poor communities, will improve the design and implementation of programs” (Oxfam, 2004, p.1).

Finalmente, es preciso mencionar que durante la elaboración del CCI el país se vio afectado por graves inundaciones. Lamentablemente, sólo serían el preludio de un desastre aún más grave en la ciudad de Gonaïves, durante la misma estación ciclónica del 2004.

4.5.2. Las lecciones aprendidas en el período anterior

El proceso del CCI se construyó sobre algunas lecciones aprendidas en el periodo anterior. No en vano, como señalaba el embajador americano *"I think it is very clear that the effort made 10 years ago did not yield results... It was not successful and the international community needs to apply those lessons and do better."*¹⁵⁹

El relato del CCI de las lecciones aprendidas es particularmente aleccionador, pues la comunidad internacional asume una parte de la responsabilidad en el fracaso. De 10 años y 2.500 millones de dólares invertidos de AOD. Los donantes admiten una falta de articulación, de coherencia y de visión estratégica en las intervenciones. Un ejemplo de ello son las estructuras de “proyecto” paralelas debilitando el estado, sin darle los medios de coordinar esta ayuda externa y desarrollar las capacidades de absorción y de ejecución nacionales (Gouvernement haitien, 2004). Es más, una de los entrevistados señaló que deliberadamente se evitaba trabajar con el gobierno por su escasa credibilidad y las acusaciones de corrupción¹⁶⁰.

Por otra parte, el CCI señala que los gobiernos precedentes han mostrado falta de voluntad política para adoptar los cambios necesarios en sectores como la justicia, la policía, la reforma administrativa y la descentralización. Esta debilidad del estado de derecho ha supuesto corrupción, inseguridad e impunidad y de algún modo ha desincentivado las inversión privada y la movilización de todos los actores de la sociedad (Gouvernement haitien, 2004).

Por otra parte, el CCI apunta a algunos activos de este periodo, tales como la participación de la población, el rol de la sociedad civil, el activo papel de la prensa o el respeto de los derechos humanos, entre otros. El documento señala también la necesidad de trabajar con un escenario de medio y largo plazo.

En suma, el documento pone en evidencia alguna de los malos hábitos de la comunidad internacional y del gobierno, y traza algunas posibles vías de solución. Como veremos más adelante, dicha reflexión no fue baldía y tuvo cierta influencia en la práctica.

¹⁵⁹ <http://www.nytimes.com/2004/02/29/international/americas/29WIRE-HAIT.html?pagewanted=2>

¹⁶⁰ Entrevista de la investigación

4.5.3. Los contenidos principales del CCI

El CCI se inscribe en una larga tradición de déficits democráticos, y un reguero de avances, retrocesos, “revoluciones” electorales y esperanzas truncadas, en un momento de relativa frustración. Como se ha señalado, la configuración del gobierno de transición tecnocrático no entusiasmó a casi nadie (salvo a parte de la comunidad internacional), por lo que el CCI es, también, un ejercicio de consenso donde todos los esfuerzos encuentran cobijo.

El CCI parte de las grandes líneas de la estrategia gubernamental y está estructurado alrededor de cuatro ejes estratégicos:

- a) Asegurar una mejor gobernabilidad política y promover un diálogo nacional*
- b) Reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional*
- c) Favorecer la recuperación económica*
- d) Mejorar el acceso a los servicios sociales de base*

El CCI concluye finalmente con una estimación de costos y un mecanismo de coordinación, que será analizado en la sección siguiente.

A continuación, pasamos a analizar los cinco ejes que componen la estructura del CCI :

a) Asegurar una mejor gobernabilidad política y promover un dialogo nacional

El primer eje del CCI resume por sí mismo la complejidad de un proceso de esta naturaleza. De hecho, para la mayoría de los entrevistados la principal causa del conflicto era la “mala gobernabilidad/derechos humanos”. Asimismo, las dos prioridades de la reconstrucción eran, por este orden: la seguridad y los factores políticos/elecciones. En otras palabras, sin un avance significativo sobre este eje, sobre las causas del conflicto y sus posibles remedios, las posibilidades de éxito del CCI eran muy remotas. Por dicho motivo, a pesar de que en términos económicos sólo supone un 13% de la estimación total de necesidades del CCI¹⁶¹, lo analizaremos en mayor profundidad.

El CCI se aventuraba en un amplio abanico de intervenciones.

En primer lugar, estaban los aspectos de **seguridad**, principal desafío de la reconstrucción. La seguridad era, al tiempo, una condición para la implementación del CCI, para el restablecimiento de la confianza interpersonal y un pre-requisito para la celebración de las elecciones. De hecho, en aquellas fechas, la seguridad estaba todavía garantizada por la Fuerza Multinacional Interina (MIF), compuesta de tropas de Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. La entrada de Chile en el MIF

¹⁶¹ Buena parte del apoyo a estos temas se financia a través de la MINUSTAH, cuyos costos no aparecen reflejados en el CCI

en cuestión de días, y los contactos con Brasil para liderar la MINUSTAH, confirman una suerte de reconciliación de Estados Unidos con la región, tras los desencuentros políticos de la guerra de Irak¹⁶². La MIF sirvió para restablecer un cierto orden tras momentos de anarquía.

Las intervenciones del CCI en este área tenían una omisión deliberada y dos estrategias complementarias:

El CCI omite un debate presente en aquel momento, el restablecimiento del ejército en Haití. Tal vez, porque como señala el ICG: “*the transitional government insists the possible reestablishment of an army can only be dealt with by a legitimate elected successor*”(ICG, 2004, p.20). Algo obvio, si como señalaba el ex-presidente Aristide, el antiguo ejército de 7.000 soldados representaba el 40% del presupuesto sin haber defendido nunca a la nación y servir “*as an army of internal occupation*” (Hallward, 2006). Revivirlo en aquel momento, como algunos sectores sugerían, no hubiese hecho más que reavivar las tensiones.

La primera estrategia explícita del CCI era la desmovilización, el desarme y la reintegración de los grupos armados, que por lo general, presenta una ausencia de estructura, de jerarquía y de formación. Además de las Organizaciones Populares (y los famosos *chimeres*), que contribuyeron “*à la détérioration du respect des droits humains, entraînant à son tour la détérioration du tissu social et l’instabilité politique* » (Gouvernement haitien, 2004, p.13), estaba el retorno de los antiguos militares o policías (desmovilizados en 1994), que tenían el control de algunas ciudades del país. No obstante, la tarea se mostraba compleja. La MIF argumentaba que el desarme no era parte de su mandato (ICG, 2004). En el caso de la MINUSTAH, pese a que su mandato y el CCI preveían su fuerte implicación, y que la planificación inicial sobre DDR estaba orientada a las *chimeres*¹⁶³, su prioridad se dirigió a los ex-militares, hasta que posteriormente los acontecimientos (operación Badgad de los *chimeres* el 30 de septiembre de 2004) pusieron en evidencia las limitaciones de tal enfoque.¹⁶⁴

La segunda estrategia fue el fortalecimiento de la PNH, una policía desestructurada bajo la acción conjunta de la politización y de la corrupción, sobre todo a partir del 2001 (Gouvernement haitien, 2004, p.14). La PNH contaba en aquel momento con unos 3.000 integrantes, y en el CCI se proponía alcanzar los 6.000 en 2006¹⁶⁵ (10% mujeres) con un horizonte de 20.000 en el 2015. El CCI proponía, además de un aumento de los efectivos, una mejora en la gestión, inspección, formación, infraestructura y equipamiento y mejora de las condiciones laborales de la PNH, entre otros. El mandato de la MINUSTAH ponía el acento sobre este punto.

Ambas estrategias planteaban un avance complejo, pero globalmente positivo, visto con mirada retrospectiva. Dicho esto, la seguridad fue uno de los grandes desafíos

¹⁶² Entrevista de la investigación.

¹⁶³ Entrevista de la investigación

¹⁶⁴ Entrevista de la investigación

¹⁶⁵ Una cifra similar a que tenía en el 2003, antes de la crisis.

del periodo de transición, rompiendo una trayectoria de bajos niveles de seguridad ciudadana en Haití, comparada con el resto de América Latina y el Caribe.

En segundo lugar, estaban los temas vinculados a la **justicia, las instituciones penitenciarias y los derechos humanos**. Tras la degradación de los derechos humanos previa a la crisis, la liberación casi total de los presos en las cárceles durante la crisis y la dependencia y politización del poder judicial señalada por el CCI, este área aspiraba a sentar las bases de un trabajo a largo plazo. Para ello se preveían acciones en el marco de la lucha contra la impunidad, la participación de las mujeres, la independencia judicial, la gestión de instituciones penitenciarias y la promoción y fortalecimiento de los derechos humanos. Como veremos más adelante, esta área es una de las que presentan el balance más pobre del CCI, con múltiples acusaciones políticas de parcialidad al gobierno autocalificado de tecnocrático. Entre ellas, la detención durante dos años del ex Primer Ministro de Aristide, Yvon Neptune y otros altos cargos de la administración Aristide.

En tercer lugar, es objetivo de la transición la organización de **elecciones** locales, legislativas y presidenciales en el 2005, en coordinación con la MINUSTAH, y en lo necesario con la OEA y el CARICOM. La ruptura institucional solo se concluiría con un gobierno nacido de las urnas, en un país donde gobernar al margen de la opinión de la “*paysannerie*” y los barrios populares de Puerto Príncipe, ya no era una opción viable. Un paso previo a la celebración del proceso era la nominación de un Consejo Electoral provisional creíble (realizado ya antes de la finalización del CCI, aunque luego revisado en su composición), responsable de las elecciones en un país donde estos procesos han sido regularmente objeto de controversia. Máxime, tras la salida de uno de sus líderes más carismáticos, JB Aristide. El propio ex presidente reconoce el éxito de dichas elecciones: “*The condition sine qua non for doing this is obviously the participation of the people... members of the impoverished sections of Haitian society now have an experience of democracy, of a collective consciousness, and they will not allow a government or a candidate to be imposed on them. They demonstrated this in February 2006, and now they will keep in demonstrating it*” (Halward, 2006). La victoria de Rene Preval en 2006, con más del 50% de los votos y 38% de margen con respecto al segundo candidato es, probablemente, uno de los principales logros en la implementación del CCI. Aunque, como señalaba un entrevistado, Preval debió “*fingir ser Lavalas*”¹⁶⁶, algo que posteriormente le ganaría la antipatía del líder del partido, J.B. Aristide.¹⁶⁷

En cuarto lugar, está la realización de políticas inclusivas, en un país donde “*une large partie de la population a été historiquement exclue du processus politique*” (Gouvernement haitien, 2004, p.18). El CCI propone un amplio diálogo nacional y una verdadera dinámica de reconciliación nacional que permita aportar soluciones sostenibles y consensuadas para la reducción de los riesgos de conflicto en el país. Tanto a nivel central, como departamental y local, a modo de etapa preliminar hacia la definición de un PRSP y una visión de desarrollo de largo plazo. Algunas fuentes

¹⁶⁶ Entrevista de la investigación

¹⁶⁷ Aristide, quien acabó manifestando en el 2010 “Unfortunately, in 2006 they elected someone who betrayed them [el pueblo haitiano], so they realize that now” (Rossier, 2010).

de la investigación sugieren que esta área de intervención, parcialmente aplicada en la práctica, fue fruto de la insistencia de la comunidad internacional. Lo cierto es que, más allá del diálogo formal iniciado, ciertos símbolos de la reconciliación estuvieron bastante ausentes en la implementación del CCI.

El éxito principal fue el desarrollo del proceso electoral del 2006 (lo que favoreció la inclusión política y una cierta normalidad institucional), junto a la resurrección de la PNH y un notable desarrollo normativo.

Otros aspectos fueron menos exitosos. La situación de la seguridad sólo mejoró sensiblemente con el establecimiento del gobierno legítimo en 2006 y en cuanto a los derechos humanos la situación no mejoró ostensiblemente durante el CCI. Si bien se tomaron las lecciones aprendidas en cuenta, el gobierno Latortue no fue un ejemplo de políticas inclusivas con *Fanmi Lavalas*. Estos aspectos serán analizados con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

b) Reforzar la gobernabilidad económica y contribuir al desarrollo institucional

La estabilización económica era otra de las prioridades del gobierno de transición. No en vano, como señalaba el CCI, el PIB no había crecido en el período 2000-2003, la inflación y el déficit fiscal se habían disparado y la situación socioeconómica se había degradado. El hundimiento del sistema de cooperativas y la reducción de las exportaciones condujeron a una “*urgence silencieuse*” (Gouvernement haïtien, 2004, p.4).

Este eje, que atiende a cuestiones de tipo transversal y representa un 12% del total de estimación de necesidades del CCI se construye alrededor de tres áreas: (i) la gobernabilidad económica, (ii) el fortalecimiento institucional, (iii) los temas de ordenamiento territorial, desarrollo local y descentralización.

La **gobernabilidad económica** se define así en el CCI “*L’ensemble de l’administration publique est concerné le theme de la gouvernance economique. La gestion de ressources publiques –financieres mais egalement humaines et materielles- la culture de la discipline, d’éthique, de transparence, et de rendition des comptes qui entoure cette gestion. La gouvernance economique englobe egalement les mecanismes de formulation des politiques et des mise en œuvre de programmes* ». (Gouvernement haïtien, 2004, p.19). La estrategia se orienta a mejorar los procesos presupuestarios, el control de las finanzas públicas, los mecanismos de licitación y la modernización (no la privatización) de empresas públicas. El CCI prevé instituciones esenciales para realizar este trabajo, tales como la *Unité independante de Lutte contre la corruption*, aun hoy vigente. Y enuncia objetivos de largo plazo, como lograr alcanzar el 14% de presión fiscal en el 2015. Las intervenciones previstas en el CCI con complementarias con el Staff Monitoring Programme del FMI.

Si bien en el momento del CCI todas las previsiones del SMP no eran públicas, el CCI se hacía eco de sus principales proyecciones presupuestarias en el capítulo de costos.

Los vínculos con el CCI serán analizados en mayor profundidad en el capítulo siguiente.

Es preciso señalar que, tanto en esta área del CCI, como de la estabilización económica, el gobierno de transición logró resultados notables. La reducción casi total del recurso a cuentas corrientes paralelas, el control de la inflación y el déficit, el retorno a una senda de crecimiento económico, la creación de instituciones de control de la corrupción y gestión transparente de las licitaciones son algunas de ellas. El ex Primer ministro Latortue afirmó “*nunca firmé un contrato que no hubiese pasado previamente por la comisión de licitaciones*”¹⁶⁸. En cuanto a la gestión de las empresas públicas, los avances fueron marginales¹⁶⁹.

En segundo lugar cabe mencionar el esfuerzo innovador en materia de **fortalecimiento de capacidades**. La administración, que por aquel entonces contaba con 46.000 empleados, afectada por programas previos de “*départ volontaire*” del ajuste estructural, tenía una pobre presencia en el medio rural. El CCI realizó un trabajo sistemático y estandarizado de identificación de necesidades en cada una de las áreas de trabajo, pues la “*creation de capacités de formulation et suivi des politiques et de gestion des programmes est un passage obligé pour la creation de conditions propices a la croissance économique et la réduction de la pauvreté a long terme*” (Gouvernement haïtien, 2004, p.21).

El CCI identificaba la necesidad de seleccionar 604 nuevos cuadros, unos 103 consultores nacionales o extranjeros y el recurso a haitianos de la diáspora para fortalecer puntualmente la administración pública. También la formación masiva de recursos humanos, con un proceso de formación continua, la mejora de la remuneración de los funcionarios (30%), mejoras internas de gestión y la reforma de la administración pública¹⁷⁰. Si bien no existe un relato detallado de las acciones comenzadas (y ninguna institución asumió el liderazgo en tan importante tarea), al menos tuvieron lugar el aumento salarial (compensatorio de la pérdida de poder adquisitivo de los últimos años), la reforma de la administración pública y la llegada a puestos clave de decenas de expertos de la diáspora con apoyo internacional. Globalmente, los entrevistados emitieron una opinión favorable (53% frente a un 22% desfavorable) de la integración de esta importante dimensión en el proceso de elaboración del CCI.

¹⁶⁸ Entrevista de la investigación

¹⁶⁹ Entrevista de la investigación

¹⁷⁰ En esa fecha ya estaban disponibles todas las recomendaciones de la *Commission Nationale de la Reforme Administrative* (CNRA)

En tercer lugar, aparecen las acciones de **ordenamiento territorial, desarrollo local y descentralización**. Las acciones se dirigían a mejorar el marco normativo (que era obsoleto), la puesta en marcha de mecanismos locales, una “*dynamique structurante de developpement local*” y al fortalecimiento institucional. Habida cuenta del déficit de estructuras locales, las aportaciones principales se concentraron en el plano legislativo e institucional. Como señaló un entrevistado, el CCI sirvió para “*institutionaliser l’amenagement du territoire*”¹⁷¹. Habida cuenta de que una de las acciones del nuevo gobierno nacido de las urnas en 2006 fue anular la legislación relativa a la descentralización, por considerar que el gobierno anterior carecía de dicha legitimidad¹⁷², el esfuerzo del CCI sirvió al menos para evidenciar la falta de un proyecto político descentralizador en el país

c) Favorecer la recuperación económica

Este tercer eje era también clave, puesto que la situación económica y social se encontraba muy degradada. Si bien los temas socioeconómicos aparecían algo por debajo de los políticos y de la seguridad, su valoración era ciertamente elevada entre los entrevistados. Con el fin de crear empleo y riqueza, este eje incluía: estabilidad macroeconómica, electricidad, desarrollo del sector privado y PME/PMI, creación rápida de empleos y micro-finanza, agricultura, carreteras y transportes, protección y rehabilitación del medio ambiente. Es digno de mención que este eje fue el más priorizado financieramente en el CCI, con un 39% de la estimación total de necesidades.

En primer lugar el CCI se hizo eco del programa formulado entre el gobierno de transición y el FMI para la segunda parte del año fiscal (abril-septiembre 2004), entre cuyos objetivos cabe citar:

-Control de la inflación, que pasaría del 42.5% en el año 2002/03, a 25% en el 03/04, partiendo ya de un 20.8% acumulado en el primer semestre del año fiscal.

-Control del déficit presupuestario, que de 3.7% del PIB en 2002/03, pasaría al 2.7% en el 03/04 (con un acumulado ya en el primer semestre del 2.3% y una caída significativa de los ingresos fiscales con la crisis).

-Incrementar las reservas internacionales de 16.9 m a 28 m. de dólares de EU.

De hecho, el gobierno logró bajar la inflación del 44% en marzo a una tasa del 10% en el mes de septiembre del 2004, controlar el déficit y la tasa de cambio, así como una mejora de las reservas internacionales (Latortue, 2005-2006).

Por otra parte el gobierno inició una serie de medidas de urgencia encaminadas a la recuperación económica. En materia de electricidad se aspiraba aumentar el servicio de electricidad en la capital de 2-3 horas, a 12 horas en septiembre del 2004. Asimismo, se pretendía fortalecer el sector privado y compensar algunos daños por

¹⁷¹ Entrevista de la investigación

¹⁷² Entrevista de la investigación

el vandalismo durante la crisis del 2004, la creación de 44.0000 empleos temporales (un mes) hasta septiembre del 2004 y 687.000 durante el periodo del CCI 2004-2006 (de las cuales un 30% mujeres) y el apoyo a la micro-finanza.

Mención especial merece la **agricultura**. Con tres cuartas partes de la población en situación de pobreza extrema viviendo en el mundo rural, (Sletten y Egset, 2004) y la exclusión histórica de este colectivo, esta cuestión era crucial. Más aún si se tiene en cuenta que los programas de ajuste estructural de los años 80 y 90 tuvieron impactos nefastos en sectores como el cultivo de arroz o la producción porcina, sin que ningún otro sector tomase el relevo.

La superficie media de la explotación era de 1.8 hectáreas (Gouvernement Haitien, 2004, p.27). El CCI retoma un esbozo de estrategia gubernamental, y se asienta sobre un fortalecimiento de capacidades (rehabilitación del Ministerio, el marco institucional y la formación) por una parte, y sobre la recuperación temprana de la producción agrícola y el mundo rural (vacunación, irrigación, limpieza de canales, distribución de materiales y semillas, entre otros), así como la intensificación de la producción a medio plazo.

La importancia asignada a esta línea de actuación fue una de las fuentes de crítica al CCI, al asignársele un 9% del total de la estimación de necesidades. La falta de soluciones del CCI al problema de la inseguridad alimentaria es uno de sus aspectos más cuestionados. . Si bien algunos de los argumentos en contra del CCI son cuestionables, la propia autoevaluación del gobierno, admite que *“les réalisations obtenues dans le secteur agricole durant la période considérée peuvent paraître bonnes mais restent largement insuffisantes par rapport au poids du secteur dans la vie nationale”* (Latortue, 2005-2006, p.79).

El CCI propone también un ambicioso programa de carreteras puertos y transportes (12% del total de la estimación de necesidades), basado en la inversión pública y un marco eficaz para su mantenimiento, así como para la gestión de la autoridad portuaria y aeroportuaria.

Por último cabe mencionar en esta sección la protección ambiental y la gestión de riesgos de desastres. La vulnerabilidad de Haití es uno de los factores estructurales que han generado una mayor emigración a las ciudades y, años después, se puso dramáticamente de manifiesto en una de las mayores catástrofes naturales de la historia reciente (el terremoto de 2010).

El documento se basa sobre estrategias previas de país¹⁷³ y articula varias intervenciones: la sustitución de carbón vegetal, la lucha contra la degradación de tierras, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de riesgos y desastres y la articulación de un gran número de iniciativas ambientales locales.

En suma, éste es otro eje clave para la estabilización. El CCI logró éxitos indudables en la estabilización macroeconómica, en términos de transparencia y gestión de

¹⁷³ Entre ellos cabe citar el Plan d'Action pour l'Environnement (PAE) et Plan national de Gestion de Risques et de Désastres (PNGRD).

fondos públicos y en materia de infraestructuras. Asimismo, el CCI permitió sentar las bases de esfuerzos futuros en áreas como el ordenamiento territorial, la gestión del medio ambiente o la gestión de riesgos y desastres. Sobre este último punto, si bien el fortalecimiento institucional y la mejora de capacidad son manifiestas, cabe lamentar que no estuviese a la altura de reducir la vulnerabilidad ante la amenaza sísmica, en la misma medida que lo ha hecho, por ejemplo, con las amenazas climáticas.

d) Mejorar el acceso a los servicios sociales de base

A la luz de los resultados de la investigación este eje no era la primera prioridad tras el conflicto. El CCI le asigna el 33% de la estimación de necesidades de financiamiento.

Este eje incluye ayuda humanitaria, agua y saneamiento, salud y nutrición, educación, juventud, deportes, cultura, medios de comunicación, seguridad alimentaria, mejora de barrios marginales, recogida de basuras y redes de protección social. Este eje acapara el 33% El CCI cubre en primer lugar las **necesidades humanitarias**, como la máxima expresión de las brechas sociales del país. El Informe Mundial de riesgos y desastres del PNUD (2004) ya situaba a Haití entre los países más vulnerables del mundo.

Las inundaciones del 23 y 24 de mayo en Mapou y Fond Verettes causaron 1261 muertos, 1.414 desaparecidos y más de 30.000 personas afectadas (Gouvernement haïtien, 2004, p. 32). Dichas inundaciones vinieron a sumarse a la urgencia silenciosa, que ya había dado origen al *Programe Integre de Reponse aux Besoins Urgentes des Populations des Communautés Vulnérables Haïti (PIR)* en 2003, por un valor inicial de 84 millones de dólares de EU (con un 50% movilizado en junio del 2004) y un Flash Appeal, lanzado en marzo de 2004 (un 30% movilizado). Por tanto, además de responder a las necesidades precedentes, la comunidad internacional debió contribuir a la respuesta a las inundaciones, mientras participaba a en la elaboración del CCI. La estrategia adoptada fue la de fortalecer la capacidad de las autoridades, así como identificar las necesidades humanitarias no cubiertas por el PIR o el Flash Appeal. Como señala el propio documento, “*la distinction entre besoins humanitaires et de réhabilitation n’a pas été chose aisée*” (Gouvernement haïtien, 2004, p.32).

Por otra parte están los servicios de base. El primer de ellos, agua y saneamiento. La estrategia apunta a lograr fortalecer la capacidad en el ámbito urbano, llegando a 4 horas diarias en la capital, los servicios a grupos vulnerables, las capacidades de los organismos que trabajan en el sector y los estudios para nuevos proyectos. Pese a los avances, las debilidades en este sector se pondrían más tarde en evidencia durante la epidemia del cólera. Un logro interesante en esta área es que el CCI introdujo finalmente la importancia del saneamiento, tanto en los proyectos de la comunidad internacional como los del gobierno haitiano, algo que no había ocurrido anteriormente¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Entrevista de la investigación

En materia de salud, los desafíos del país son colosales. La estrategia se dirigía en primer lugar a relanzar el funcionamiento de los diferentes hospitales, y establecer el paquete mínimo de servicios a través de las unidades comunales de salud (UCS), el apoyo a grupos vulnerables y el relanzamiento de los programas prioritarios, en particular los de VIH/SIDA. Entre todos ellos, es quizás el VIH/SIDA el que gozó de mayor atención y tuvo mayor impacto en la vida de la gente, entre otros, gracias a la uso de antirretrovirales. En el resto de las áreas los avances fueron menos visibles.

Un ámbito social clave en Haití es la educación. No solo por ser el pilar fundamental de la paz positiva, sino por ser la mayor prioridad de los hogares haitianos, como se desprende de los resultados de las encuestas. Como vimos previamente, Haití ha pasado en 30 años de ser un país analfabeto a un país mayoritariamente alfabetizado, donde los ciudadanos tienen un cierto conocimiento, entre otras cosas, de sus derechos en la sociedad en la que viven, y los ejercen, siquiera periódicamente. Por tanto el CCI lo sitúa como el segundo sector más importante, con el 9%, justo detrás del sector transportes.

No obstante, uno de los desafíos del sistema es el peso reducido del componente público de la oferta escolar (20%) y la paupérrima calidad de buena parte de las escuelas privadas, sin reconocimiento oficial (PNUD, 2002). Por otra parte, tras el impacto de la crisis sobre el sistema educativo, el retorno a las clases se convirtió en uno de las piedras de toque de los esfuerzos de reconstrucción. Máxime en el ámbito universitario, punta de lanza de las movilizaciones sociales contra Aristide.

La estrategia en el ámbito educativo se orientó a: retorno a las clases (apoyo a los alumnos con equipamiento), fortalecer la capacidad de gobernabilidad para la gestión de un sistema público-privado, aumentar la oferta escolar, mejorar la calidad y la formación profesional y rehabilitar las universidades dañadas, entre otros objetivos. En la gestión de la coordinación del área de educación el CCI fue un ejemplo, y puso al Ministerio en el centro de los esfuerzos de coordinación y orientación estratégica, lo que sirvió de base a esfuerzos de más largo aliento. Puede decirse que el CCI, fue un punto de ruptura en la gestión de esta importante demanda de la población haitiana¹⁷⁵.

Cabe finalmente mencionar los temas de cultura y comunicación. Como señala el CCI, tras los problemas de fondo que vive la sociedad, se implanta “*une culture d’affrontement et d’exclusion*” (Gouvernement haitien, 2004, p.36). La cultura, en Haití, es uno de sus grandes activos. El objetivo principal era el de fortalecer la cultura y los medios de comunicación para la promoción de una cultura pluralista y democrática. Sin embargo algunos expertos han criticado, por ejemplo, que el documento no se tradujese al criollo haitiano, idioma mayoritario de la población.

El país ha vivido una progresiva expansión de la telefonía móvil (más de 6 millones de celulares), una explosión de medios independientes y la pulsión inagotable de su creatividad cultural, es poco claro si esto se debe al CCI (12 millones de dólares EU

¹⁷⁵ Entrevista de la investigación

asignados), o más bien a la inacción positiva (por la ausencia de la represión) del gobierno en la materia.

Finalmente el CCI se propone cubrir las necesidades de seguridad alimentaria (marginalmente, pues sobre todo emergen de los Appeals humanitarios)¹⁷⁶; ordenar la caótica gestión de basuras (como una de las victorias tempranas para mostrar resultados a la población), mejorar los barrios marginales (donde se sitúan las principales grupos de *chimères*), y extender los precarios mecanismos de protección social, entre otras medidas, con la generalización de documentos de identidad. Estos 4 sectores combinados apenas representan un 7% del total de la estimación de necesidades del CCI.

e) Los temas transversales

Como vimos en el capítulo precedente, la gestión de los temas transversales fue una cuestión compleja en el CCI.

La **prevención de conflictos**, una dimensión clave para evitar la reanudación de las hostilidades, fue integrada parcialmente. En el CCI no hubo un análisis de conflictos *per se*. Más bien se realizó un ejercicio parcial con todos los implicados en el proceso de elaboración del CCI, con el fin de identificar como cada área podía contribuir a la paz, a partir del análisis de las causas estructurales e inmediatas, así como de los actores del conflicto.

La opinión de los entrevistados sobre la conveniencia de haber realizado un análisis del conflicto en el 2004 estaba dividida (ver cuadro 21), si bien la mayoría estaba a favor de su realización. No obstante, algunos apuntaban que con el caos reinante el tiempo apremiaba, mientras otros señalaban que hubiese podido generar más tensiones.

¹⁷⁶ Un total de 1.8 millones de dólares de EU en el Cadre de Coopération Intérimaire.

Cuadro 21. La valoración del análisis de conflicto en la crisis haitiana

¿Considera usted que en el marco de la crisis del 2004, un análisis previo y más en profundidad del conflicto hubiera sido indispensable para el CCI?			
		Frecuencia	Porcentaje válido
	Si	20	55.6
	No	14	38.9
	No sabe/no contesta	2	5.6
	Total	36	100.0

Fuente: Encuesta de la investigación

No obstante, a la luz de las medidas previstas en el CCI para la prevención de conflictos (15), cabe mencionar que en al menos 10 de ellas se han producido avances significativos en el marco de la ejecución del CCI. Asimismo, como veremos en el capítulo siguiente, es evidente que al menos se ha logrado en la década posterior al conflicto una paz negativa.

Otra dimensión relevante en términos de incidencia fue la de **género**. La combinación de esfuerzos nacionales e internacionales permitió una razonable integración de la temática de género, pese a un número limitado de mujeres en el proceso (en torno al 30%). Una guía de 67 páginas con recomendaciones e información específica fue compartida con los grupos temáticos, y un acompañamiento personalizado. Ello permitió, no solo el liderazgo en temas de género, sino también una mejor perspectiva de implementación. Temas como la penalización de la violación, o los derechos de las mujeres (incluyendo la violencia de género) dieron un gran paso adelante en este período.

Además de los dos temas mencionados, el VIH/SIDA fue parcialmente integrado como un tema transversal (aunque mayoritariamente en el área de salud). Finalmente está el tema de los derechos humanos, cuya integración es muy variable.

En opinión de los entrevistados, el CCI permitió integrar razonablemente los temas transversales (56% estaban de acuerdo, ver cuadro 22). El principal problema comentado fue la falta de tiempo para hacerlo en suficiente profundidad. Dicho esto, el escaso número de respuestas a la pregunta (18) apunta a la complejidad de realizar una valoración, diez años más tarde.

Cuadro 22. La calidad en la integración de los temas transversales en el Cadre de Coopération Intérimaire

¿Piensa Usted que " el CCI permitió integrar los temas transversales (género, derechos humanos, prevención de conflictos, VIH-SIDA, ODM) "?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje valido
Totalmente de acuerdo	3	16.7
De acuerdo	7	38.9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	16.7
En desacuerdo	4	22.2
Totalmente en desacuerdo	1	5.6
Total	18	100.0

Fuente: Encuesta de la investigación

La totalidad de los grupos temáticos incluyo dichas temáticas en sus informes sectoriales, tomándolos de un modo u otro en consideración.

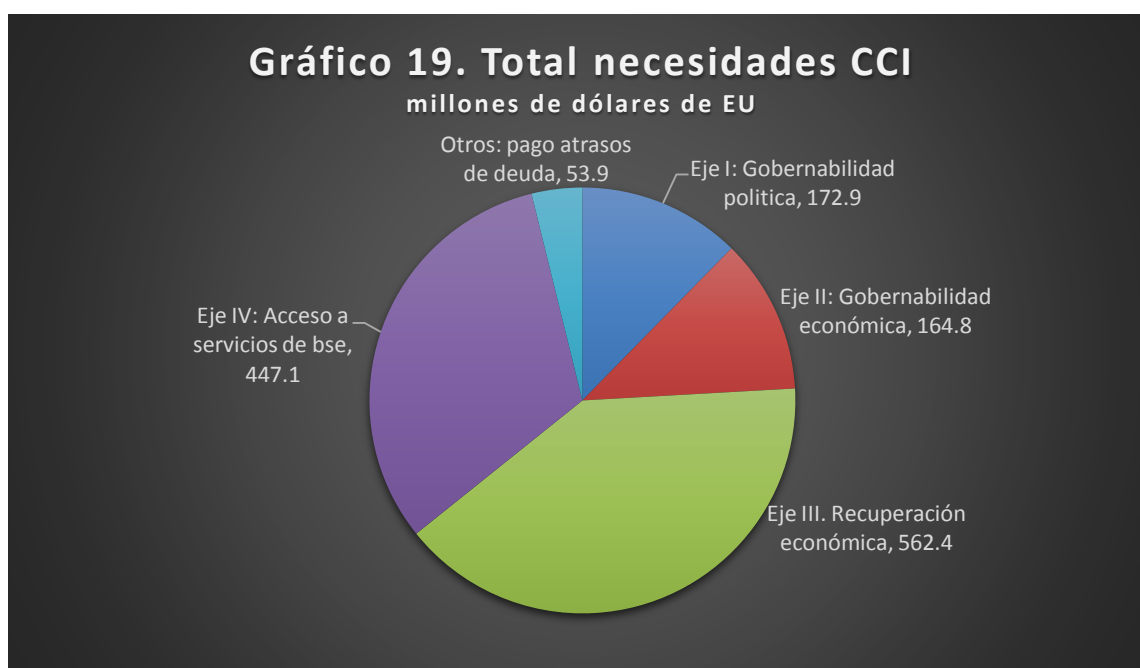
Por ultimo cabe mencionar que algunas herramientas transversales fueron bien cubiertas. Entre ellas cabe citar una sólida estimación de costos y una sistematización de las necesidades de fortalecimiento institucional.

Tal vez por ello resulte aún más sorprendente que ninguna institución asumiese el liderazgo del componente transversal del fortalecimiento de capacidades, cuya brecha de financiamiento internacional estimado era de 6 m. de dólares de EU.

4.5.4. Las prioridades y la secuencia del CCI

Como hemos visto en el capítulo anterior, la priorización y la secuencia de las intervenciones son sumamente importantes. Un importante paso fue la definición de los grupos temáticos.

En términos financieros, las prioridades se tradujeron en el siguiente reparto sectorial de la estimación de costos (ver gráfico 19). No obstante, es preciso señalar que el Eje I, cuenta con una asignación importante en el periodo a través de la MINUSTAH, en ese periodo de unos 400 millones de dólares EU anuales, fundamentalmente destinados a logística y personal.



Fuente: Gouvernement haitien (2004)

El caso del CCI haitiano fue levemente criticado en las proceso de lecciones aprendidas (United Nations/World Bank, 2006) por no establecer claramente prioridades, lo que convertía el documento en un “árbol de navidad”. Los resultados de la investigación muestran que la percepción de los actores implicados es radicalmente distinta.: el 88% considera que las prioridades fueron bien establecidas (ver cuadro).

Cuadro 23. La pertinencia en la definición de prioridades del CCI

¿Piensa Usted que " las prioridades estuvieron bien establecidas en el CCI, teniendo en cuenta el contexto del 2004 "?		
Respuesta	Frecuencia	Porcentaje valido
Totalmente de acuerdo	8	24.2
De acuerdo	21	63.6
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	6.1
En desacuerdo	2	6.1
Totalmente en desacuerdo	-	-
	33	100.0
Total		

Fuente: Encuesta de la investigación

A la luz del amplio abanico de temas incluidos, cabe preguntarse si la respuesta a esta pregunta se refiere más bien a las prioridades dentro de cada sector o tema. Y habida cuenta que los entrevistados participaron en el proceso, es hasta cierto punto lógico que sean positivos al respecto. Por dicho motivo, se plantea una segunda pregunta:

Cuadro 24. Valoración de una hipotética priorización de las intervenciones

¿Piensa Usted que " el tener solamente 3-4 temas prioritarios/grupos en el CCI hubiera sido más eficaz y adaptado a la situación del 2004"?		
Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido
Totalmente en desacuerdo	2	6.3
En desacuerdo	9	28.1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	12.5
De acuerdo	11	34.4
Totalmente de acuerdo	6	18.8
Total	32	100.0

Fuente: Encuesta de la investigación

En este sentido, la mayoría de los entrevistados (54%) parece pensar que había mayor espacio para la priorización. No obstante, muchos mencionan que en el contexto haitiano, era importante una visión más amplia que sentase las bases del desarrollo futuro. En áreas como el medio ambiente, el CCI fue el “*starting block*”¹⁷⁷ de los esfuerzos posteriores. Varios entrevistados plantean a su vez la pregunta ¿Quién establece las prioridades? Dicha pregunta será analizada posteriormente en mayor profundidad.

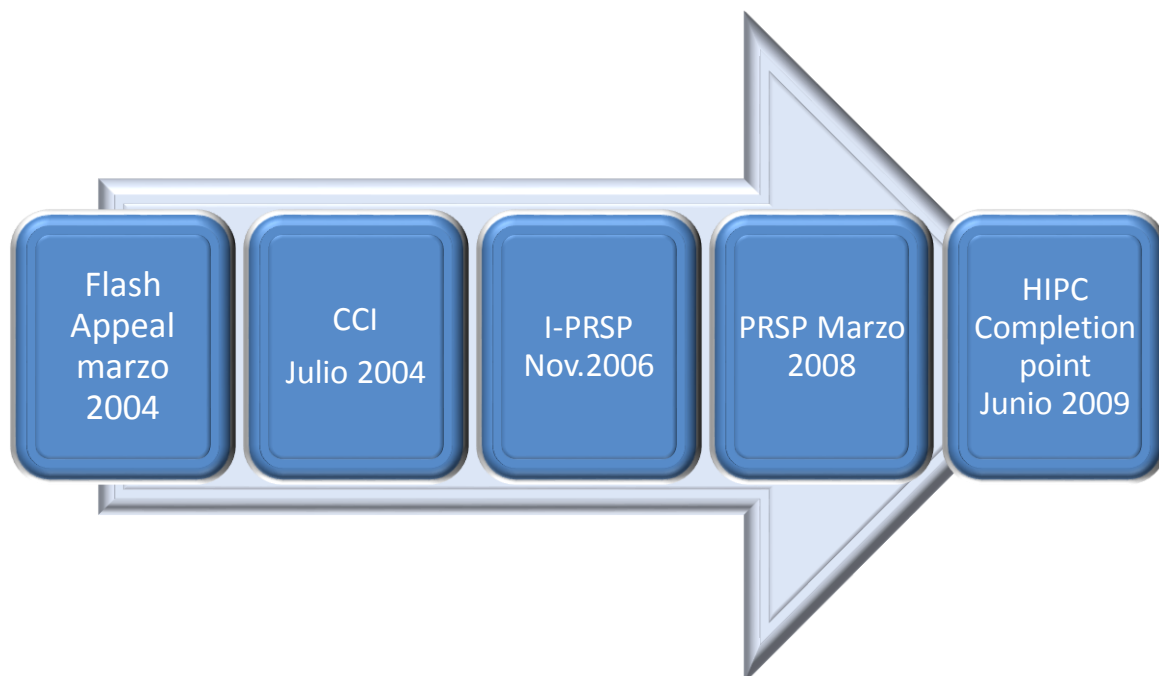
En el CCI, junto a las prioridades sectoriales/temáticas, está la propia secuencia de las intervenciones, una forma de priorización. Esta puede ser vista desde tres ópticas:

- La secuencia entre los diversos ejercicios de planificación a corto, medio y largo plazo;
- la secuencia en las prioridades sectoriales/temáticas;
- la secuencia en el interior de cada una de las áreas.

En primer lugar, el CCI preveía (i) trascender el periodo de la transición y asegurar los primeros meses de gestión del nuevo gobierno salido de las urnas, completando el año fiscal 2005/2006 y (ii) elaborar posteriormente un PRSP participativo que cubriera el periodo 2006-2009 (algo que ocurrió, previa elaboración de un I-PRSP) y (iii) y acceder a la iniciativa HPIC de reducción de la deuda. El CCI ya mencionaba que “serviría de base” para el PRSP.

¹⁷⁷ Entrevista de la investigación.

Gráfico 20. Secuencia de programas marco de la AOD tras el conflicto 2004-2009



Nota: PRSP-Poverty Reduction Strategy Paper. HIPC: Heavily Indebted Poor Countries Initiative.

Fuente: elaboración propia a partir de Gouvernement haitien (2004) y FMI

Y enriquecer el proceso de planificación del desarrollo con algunos temas que salieron reforzados con el CCI, por su fragilidad institucional previa, tales como el ordenamiento territorial, el saneamiento, las cuestiones de violencia de género o la gestión de riesgos y desastres, entre otros.

En segundo lugar, el CCI es un ejemplo de un PCNA donde hay un amplio abanico de sectores, pero la secuencia acaba decantando algunos de ellos, orientándolos más al trabajo de arquitectura (reforma normativa, estructuración institucional, visión estratégica, fortalecimiento de capacidades), frente a uno más ingenieril.

En tercer lugar, el CCI garantiza una secuencia interna, pues cuenta con metas semestrales partiendo de una línea de base preestablecida. Esta secuencia es la base de la coordinación sectorial posterior.

4.5.5. La financiación, gestión y ejecución del CCI

El CCI presenta en un cuadro separadamente las necesidades humanitarias del Flash Appeal, y las del propio CCI.

La estimación de necesidades del CCI asciende a 1.366 millones de dólares de EU¹⁷⁸. Los recursos disponibles internos ascendían a 127 millones. Asimismo, aproximadamente 315 millones de dólares de recursos externos estaban ya comprometidos (y firmados) con el gobierno haitiano (fundamentalmente carreteras y transportes, creación rápida de empleo, salud, educación y agua y saneamiento), dejando una brecha de financiamiento de 924 millones dólares de EU, que cubría el resto el año fiscal 03/04, y dos años fiscales completos, 04/05 y 05/06. Una información detallada de los costos por área de actividad se añade en los Informes sectoriales anexos al *Cadre de Coopération Intérimaire*¹⁷⁹.

Como hemos visto en capítulos anteriores, la guía del PCNA del 2004 no ofrecía información sobre el proceso de implementación de los PCNAs. Por dicho motivo, como veremos en el capítulo siguiente, una valoración de la ejecución financiera resulta sumamente difícil.

El CCI dedica una de sus secciones a los **mecanismos de coordinación de la ayuda** y de seguimiento del CCI. Tras señalar que que “*la periode 1994-2004 a été caractérisée par une coordination insuffisante de l’aide* » (Gouvernement haïtien, 2004, p.47) y que el gobierno y los donantes otorgan a la coordinación una importancia capital, el documento no define claramente un mecanismo de coordinación, en sus vertientes política y técnica.

El documento define, eso sí, algunas de las funciones que ese mecanismo de diálogo y coordinación debe asegurar: facilitar un diálogo participativo e inclusivo sobre el CCI; poner a disposición los fondos con arreglo a la capacidad de absorción, armonizar la oferta y la demanda de ayuda, integrar verticalmente la coordinación, coordinar las intervenciones entre agencias internacionales y favorecer la armonización, coordinar las actividades de fortalecimiento institucional del estado y permitir una transición a una fase de reducción de la pobreza. Asimismo, el documento define que el liderazgo lo tendrá el gobierno haitiano, que se debe construir sobre lo existente y tomar en cuenta el nuevo mandato de la MINUSTAH y del Representante Especial del Secretario general de la ONU.

Cabe finalmente mencionar que el documento sí prevé la creación de un Comité conjunto de ejecución y seguimiento del CCI, compuesto del Primer ministro y representantes del gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Y enuncia de manera bastante genérica alguna de sus potenciales funciones. No obstante, el mecanismo de coordinación de la AOD debió esperar a que meses después, se lograra finalmente un acuerdo más específico.

¹⁷⁸ La tabla recapitulativa véase Gouvernement haïtien (2004, p.45)

¹⁷⁹ Véase <http://haiticci.undg.org>

Asimismo, el documento no influye un mecanismo fiduciario para la gestión conjunta de fondos, de modo que la tarea de coordinación se hace aún más compleja, con más de 26 instituciones participando en el CCI y un número elevado (x) de ONGs.

Por dicho motivo, no debe extrañarnos que uno de los procesos de lecciones de aprendidas del CCI, se apuntase *“it is worth to mention that, there is a lack of information, experiences and tools on PCNA implementation, as opposed to a clear methodology for PCNA preparation”* (United Nations, 2004, p.14).

4.5.6. Vínculos del CCI con otros procesos

El CCI integra el trabajo de planificación económica del gobierno con el FMI (si bien parcialmente) y viceversa. El Staff Monitoring Programme del FMI de 2004 mencionaba *“A report based on a needs assessment exercise conducted by a multi-donor mission is nearing completion and will be submitted shortly to donors. This report—covering the period July 2004-September 2006— will serve as a basis for pledging financial assistance to Haiti at a conference scheduled for July 19-20, 2004”* (IMF, 2004, p. 9). El Ministerio de Economía y de Finanzas estuvo muy implicado en ambos procesos. Si la participación en el CCI pudo ser limitada, en el caso del FMI fue aún menor.

En el marco global de las resoluciones del Consejo de Seguridad, el CCI se articula con algunas de las futuras actividades de la MINUSTAH, en el plano de la paz y la seguridad. Aunque como se señalaba en las lecciones aprendidas *“there is room for further developement”* (United Nations, 2004, p.6).

No obstante, la integración de estas dimensiones parece tener una importancia menor en el texto que la integración con las actividades humanitarias, por ejemplo. No es fácil de entender por qué dos procesos tan próximos en el tiempo, y liderados por la misma institución no pudieran estar más sincronizados.

Finalmente, cabe señalar que el documento del CCI tomo en consideración procesos y trabajos previos, las encuestas (EBCM, EMMUS, ECVH) y análisis o Planes anteriores (como Plan nacional de Educación y Formación, Plan de Acción para el Medio ambiente o Plan nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, o el Informe de desarrollo Humano entre otros, entre otros). No obstante, algún entrevistado señaló que el CCI debería haber utilizado más documentos como el *Bilan Commun de Pays*, elaborado en el 2000 por el gobierno de Haití y las Naciones Unidas (Nations Unies, 2000).

4.6. CONCLUSIONES

La turbulenta historia de Haití marca de una u otra manera los esfuerzos de construcción democrática. Las profundas desigualdades que anidan en el sistema político y económico del país desde su heroica independencia han empezado a revertirse, pero sitúan a Haití entre los países más desiguales del mundo.

El contexto político ha mejorado y la cultura democrática avanza a paso lento. Pero avanza. El haitiano ya no busca un padre de la nación (como Papa-doc), o un líder mesiánico (como Aristide) como solución mágica a todos sus problemas. Lograda ya la dignidad reclamada tras la caída de la dictadura, el empleo y la educación son reivindicaciones claves de la sociedad haitiana actual.

La extrema riqueza cultural del país ha derivado en un cierto fetichismo en el análisis de la realidad haitiana (salvo organismos como el BM o el PNUD), eclipsando los análisis rigurosos de su evolución política y social. Una evolución social por cierto muy positiva en los últimos 30 años, donde el país ha pasado de excluir sistemáticamente a la mayoría de su población (la *paysannerie*) a vivir bajo los designios de la misma, que reclama y ejerce los derechos humanos que constitucionalmente le corresponden.

La situación económica del país representa un serio hándicap para su consolidación democrática. Como hemos visto, los avances sociales se sustentan en una economía que no produce, extremadamente dependiente del exterior.

Haití vivió en el 2004 una crisis política profunda, que origino un conflicto armado menor y sacudió los cimientos del estado de derecho. El proceso de transición, con todas sus imperfecciones, creó las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres, justas y creíbles. Desde entonces, el país ha vivido una relativa estabilidad política.

El CCI fue entre 2004 y 2007 el marco nacional e internacional de intervención, y combina logros notables con áreas de escasa implementación. No existe un recuento sistemático de la implementación del CCI, aunque sí esfuerzos parciales.

A partir de la experiencia internacional, del repaso del contexto haitiano y de los procesos previos de lecciones aprendidas, cuatro subhipótesis se avanzan para el caso haitiano :

- El CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó en alguna medida a la consolidación de la paz en Haití.

No obstante el CCI también presentó algunas insuficiencias, comunes por cierto a otros PCNA:

- Una apropiación muy limitada de los actores nacionales del proceso

- Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI
- Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del FMI, y los esfuerzos de la MINUSTAH

A profundizar en dichas hipótesis se dedica el capítulo siguiente.

5 CAPITULO 5. UN ANÁLISIS DE LA UTILIDAD E INSUFICIENCIAS DEL CADRE DE COOPERATION INTERIMAIRE (CCI) DE HAITI

5.1. INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes hemos revisado el marco global de la investigación, partiendo del contexto general y focalizando progresivamente el análisis en la planificación post conflicto del caso haitiano en 2004.

En primer lugar, hemos analizado las causas de los conflictos armados, tanto en la esfera política como en la socio-económica. Y hemos revisado brevemente sus tendencias, características y dinámicas internas. Todo ello nos ha permitido esbozar el cambiante escenario de los conflictos armados en la post guerra fría y entender la dificultad que entraña intervenir en países post conflicto.

Posteriormente, hemos revisado ciertos vínculos entre la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la Ayuda Oficial al Desarrollo, así como las lecciones aprendidas a escala global. En cuanto a la consolidación de la paz, hemos analizado sus objetivos, sus principios y sus tareas principales, con el fin de evitar una reanudación del conflicto. Un arduo esfuerzo que permita iniciar a los países post conflicto la sinuosa e incierta senda del desarrollo humano.

Más adelante nos hemos centrado en el estudio de los instrumentos de trabajo post conflicto, y muy en particular en la metodología de los *Post Conflict Needs Assessment (PCNA)*, aplicados en unos 15 países desde principios de siglo y de particular relevancia en materia de consolidación de la paz. Para ello hemos revisado sus fortalezas y debilidades, como base para la construcción de las hipótesis y sub hipótesis de la investigación. Este aspecto reviste una importancia particular, pues algunas de las recomendaciones de esta investigación doctoral están contribuyendo a una revisión global de los PCNAs (acometida conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial), que aspira a mejorar y refinar la metodología de futuros ejercicios.

Finalmente, hemos sobrevolado la rica y turbulenta historia de Haití y perfilado su contexto político, económico y social, con una atención particular al periodo de construcción democrática (1986-2015). Este recuento de la realidad haitiana contextualiza la génesis y desenlace de la crisis de 2004 y concluye con un análisis somero del PCNA haitiano, más conocido como *Cadre de Cooperation Interimaire (CCI)*. El caso haitiano ha permitido delinear con mayor precisión las hipótesis y sub-hipótesis de la investigación.

El presente capítulo se dedica a contrastar las hipótesis con la información disponible, con el objetivo de validarlas (o rechazarlas) y sustentar las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación. Dicho esfuerzo se asienta sobre dos fuentes de información: (i) la encuesta realizada a actores clave y (ii) la información contextual recogida en el marco de la investigación.

Con este propósito, el capítulo describe la metodología de la encuesta, para posteriormente adentrarse en el análisis detallado de la hipótesis “*El CCI fue una*

herramienta útil, pero con insuficiencias para garantizar la consolidación de la paz”, así como cada una de las cuatro sub-hipótesis:

- 5. El CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó en alguna medida a la consolidación de la paz en Haití.*

No obstante el CCI también presentó algunas insuficiencias, comunes por cierto a otros PCNAs:

- 6. Una apropiación muy limitada de los actores nacionales del proceso*
- 7. Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI*
- 8. Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del FMI y los esfuerzos de la MINUSTAH*

5.2. METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA DE LA INVESTIGACIÓN

5.2.1. Diseño de la encuesta

La metodología de la investigación y las hipótesis principales ya fueron presentadas en el capítulo 1. No obstante, a continuación se describen algunos de los aspectos metodológicos de la encuesta con mayor precisión.

La **encuesta y la utilización de cuestionarios** es una fuente primordial de recopilación de información en las ciencias sociales. El método fundamental de la encuesta es cualitativo, con una cuidadosa selección de las personas entrevistadas. No obstante, se ha cubierto un amplio espectro del universo analizado, lo que le otorga a algunas respuestas cerradas cierta representatividad estadística, como se verá más adelante.

Cubrir el amplio abanico de actores implicados en la formulación y ejecución de una política pública no es tarea sencilla. Menos aún en un contexto de post-conflicto, por definición complejo, controvertido y anárquico. Y con la dificultad añadida de hacerlo una década después (2004-2015), con entrevistados que a veces responden a intereses y trayectorias vitales diferentesⁱ. Además, alguno de esos actores puede temer exponer públicamente su punto de vista por las posibles repercusiones de dichas opiniones en su carrera profesional (potenciales ascensos, contratos con agencias internacionales de desarrollo, oportunidades de promoción política). En algún caso, incluso la renuencia puede deberse al temor físico. Es preciso señalar que si bien todas estas consideraciones son pertinentes, durante el trabajo de campo (abril-mayo 2015) no reinaba un ambiente de temor o persecución política en el país.

Con el objetivo de asegurar la veracidad y franqueza de las respuestas, y superar la posible desconfianza que prima en este tipo de escenarios, se aseguró *a priori* la confidencialidad de las respuestas¹⁸⁰.

Se ha pretendido reflejar la diversidad de la población analizada, para lo que se tomó en consideración una amplia gama **de criterios en la selección de los entrevistados**:

En primer lugar, se buscó la *inclusión de los actores “externos” e “internos” al proceso*. En cuanto a los primeros -en ocasiones opuestos al propio proceso de transición política-, se trataba de tener una perspectiva más amplia e incluyente de lo acontecido, en particular desde una perspectiva política (aquellos que veían la transición como un “golpe de estado”, algo “inaceptable” o simplemente no fueron incluidos en el proceso) y militar. Por otra parte están los directamente implicados en el proceso de planificación del CCI o los actores “internos”. Dichos actores son clave a la hora de sustentar las conclusiones de esta investigación, pues participaron en la formulación y/o la implementación del *Cadre de Cooperation Intérimaire*. Si bien hay cuestiones comunes para todos los entrevistados, en el primer caso las entrevistas se dirigieron más a alimentar la contextualización de la crisis haitiana.

Este equilibrio se logró. Además de la presencia mayoritaria de actores “internos” del CCI, se entrevistó a un exministro de Lavalas, miembro del *Conseil Tripartite* que definió el futuro de la transición política, al ex Primer Ministro que dirigió el gobierno elegido en el 2006, a un estratega militar y a varios intelectuales de la sociedad civil.

En segundo lugar, con el fin de captar elementos importantes de la consolidación de la paz se buscó *una visión retrospectiva*. Por dicho motivo se seleccionó a personas que participaron en la elaboración del CCI (y/o en su ejecución), así como a algunos participantes que trabajaron en Haití con posterioridad (2007-2015). Esto último se refiere particularmente a entrevistados internacionales, cuya rotación en el país hace muy difícil garantizar una visión retrospectiva (2004-2015) en cada entrevista. Los haitianos en general han estado en el país todo el período y el diseño preveía por tanto un mayor número de respuestas de los entrevistados haitianos a las preguntas del cuestionario. Las respuestas obtenidas permitieron cubrir esta visión retrospectiva.

En tercer lugar, el diseño apuntaba a una adecuada *combinación de actores técnicos y políticos* (ministro o exministros, gerencia de organismos internacionales). Dicha selección referente tanto a haitianos como a internacionales aseguró una enorme riqueza de contenido en las entrevistas, y permitió triangular informaciones sobre los motivos e intereses (institucionales y personales) que rodearon el proceso del CCI.

Finalmente, fueron entrevistados hasta once antiguos dignatarios (Primeros ministros o ministros haitianos). Seis de ellos ocuparon esos cargos durante el

¹⁸⁰ No obstante dichas entrevistas fueron grabadas (previa autorización del entrevistado) para asegurar su posterior procesamiento.

periodo de ejecución del CCI. Asimismo, en el plano internacional, fueron entrevistados siete representantes de instituciones internacionales y de la cooperación bilateral en Haití durante el período analizado.

En cuarto lugar, se buscó una cierta *representatividad política nacional* en tres tiempos: antes de la crisis que condujo a la salida del Presidente Aristide (con un ministro de su gobierno, Leslie Voltaire); durante el gobierno de transición (con el Primer ministro 2004-2006, Gerard Latortue); y finalmente durante el gobierno elegido democráticamente en el 2006 (el Primer Ministro que asumió el gobierno emanado de las urnas, Jacques Edouard Alexis).

En quinto lugar, se logró captar la *diversidad de los actores de la comunidad internacional* a dos niveles. Por una parte, la selección de entrevistados priorizó la integración de tres perspectivas: humanitaria, desarrollo y paz y seguridad. Por otra parte, se integraron las visiones frecuentemente distintas de los organismos multilaterales de la familia de Naciones Unidas y los de la cooperación bilateral. Las entrevistas obtenidas permitieron cubrir esta diversidad de perspectivas.

En sexto lugar, se apuntó *a priori* una desagregación medianamente representativa con arreglo al criterio de género, habida cuenta de la importancia de esta variable en cuestiones de desarrollo en general y de paz en particular (United Nations, 2000)¹⁸¹. Más adelante se analiza este aspecto con mayor detalle.

En séptimo lugar, se brindó una atención específica a la nacionalidad, por la importancia de captar una visión “nacional” sobre el proceso CCI y el contexto político en que opera. Ese factor es también clave para pulsar su opinión en temas tan relevantes (y sensibles al contexto) como el liderazgo político, la apropiación nacional, las capacidades existentes o la legitimidad de los procesos de transición, entre otros factores.

A partir de los criterios mencionados, se procedió a diseñar un exhaustivo **cuestionario de entrevistas** de 87 preguntas (véase en anexo 2) que incluye, entre otros aspectos:

- a. *El contexto de la crisis*
- b. *El análisis del conflicto y las medidas destinadas a evitar su repetición.*
- c. *El análisis de la apropiación nacional, y factores relacionados tales como: (i) la legitimidad de un gobierno de transición, no electo; (ii) las necesidades adicionales de participación ciudadana en dicho contexto; (iii) los esfuerzos para que dicha apropiación sea real y efectiva con un adecuado desarrollo de capacidades.*
- d. *El análisis de las medidas económicas y en qué medida tomaron en cuenta las prioridades nacionales, el contexto de conflicto y la secuencia necesaria.*

¹⁸¹ Para una revisión de las resoluciones de la ONU en la materia véase <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>

- e. *El compromiso real de la comunidad internacional, tanto en la financiación como en los ajustes necesarios para contribuir a un objetivo común (la estabilidad del país).*
- f. *La posible contribución (directa o indirecta) del CCI a la estabilidad y a la consolidación de la paz.*
- g. *Reflexiones sobre algunas propuestas posibles de mejoras metodológicas*

Para la valoración del cuestionario se utilizó la escala Likert, con un espacio complementario para añadir consideraciones de tipo cualitativo. Se recurrió a Likert porque escalas más amplias y tal vez más precisas (de 1 a 10) resultaban aún más complejas para el tipo de valoraciones requeridas. Cuando se trató de hacer una escala de valoración, se recurrió a una horquilla de 1 (bajo) a 5 (alto).

5.2.2. Procedimiento

La recogida de información se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo 2015, siendo el propio investigador el que realizó personalmente las entrevistas.

Se inició la identificación de entrevistados a través de las listas y contactos disponibles del CCI. Se partió una lista detallada del proceso CCI en la que figuraban 200 personasⁱⁱ, algo menor al número citado en el CCI (250), que se refinó a los propósitos de la investigación. Tras una selección inicial con arreglo a los criterios reseñados, el número de personas pre-identificadas para las entrevistas se redujo a 66 (véase anexo 1). Con el fin de validar el cuestionario se realizó una primera entrevista piloto.

Tras un intenso trabajo de campo, el investigador realizó personalmente las 51 entrevistas a los actores implicados en la formulación y/o ejecución de del CCI. La mayoría de los entrevistados *in situ* fueron haitianos (24).

La duración media de las entrevistas fue de 75 minutos. Algunos entrevistados se limitaron a responder con la escala Likert, mientras otros desarrollaron ampliamente algunas de las preguntas vinculadas a su experiencia personal. Por dicho motivo, la duración de las entrevistas osciló entre 35 y 190 minutos.

Una vez recogidos los datos los cuestionarios fueron clasificados, codificados y tabulados con el paquete informático SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) para Windows versión 17.0 para su posterior tratamiento estadístico.

Inicialmente se realizó un análisis descriptivo a través del análisis de frecuencias, porcentajes, medias, medianas y desviaciones típicas.

Posteriormente se realizaron para algunos ítems específicos las comparaciones de medias utilizando las pruebas de significancia estadística no paramétricas U de Mann-Whitney.

En cuanto a las respuestas no cuantitativas de la encuesta y con el fin de poder analizarlas y compararlas se elaboró manualmente una categorización estructurada de respuestas con la ayuda del programa Excel para Windows.

De esta manera se pudo llevar a cabo un análisis profundo del discurso y se pudieron apoyar y reforzar los resultados cuantitativos a través de las respuestas cualitativas de alto valor añadido obtenidas en las entrevistas personales.

5.2.3. Muestreo y perfil socio-demográfico.

Si bien el estudio es cualitativo, el alto número de entrevistas otorga a los datos cierta representatividad estadística. Se estima que de las 51 entrevistas realizadas, 48 son plenamente representativas del universo analizado a efectos estadísticos (200). En este sentido, *a priori* el nivel de confianza de las respuestas ronda el 90%, con un margen de confianza del 10.5%. Habida cuenta de la subjetividad del público analizado (orígenes políticos, momentos de participación en el proceso, sector para el que trabajan), se hizo una selección minuciosa de los participantes. Es por ello que el valor cualitativo de la investigación es bastante más robusto que el cuantitativo, si bien en algunos casos el componente cuantitativo puede reforzar algunos hallazgos cualitativos.

Es importante mencionar que todos los datos de la encuesta están desagregados con arreglo a las siguientes informaciones (varias de ellas tomadas en consideración como criterios de selección), que determinan el perfil sociodemográfico de la muestra:

Nacionalidad , limitada a una comparación entre dos grupos: (i) de nacionalidad haitiana y (ii) internacionales, es decir extranjeros trabajando en Haití para organismos internacionales).

Cuadro 25. Nacionalidad de las personas entrevistadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos Haitiana	25	50.0	50.0
Internacional	25	50.0	50.0
Total	50	100.0	100.0

Género. Una distinción que nos permite ver si hay lecturas diferentes de la crisis y sus posibles soluciones. Se aseguró finalmente una desagregación de género, con un 30% de entrevistas a mujeres (en línea con la participación femenina en el CCI).

Cuadro 26. Sexo de las personas entrevistadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos Mujer	15	30.0	30.0
Hombre	35	70.0	70.0
Total	50	100.0	100.0

Edad. Se identificaron tres grupos: hasta 45 años, de 45 a 59 años y mayores de 59 años.

Cuadro 27. Edad de las personas entrevistadas

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos menos 45	10	20.0	20.0
de 46 a 59 años	18	36.0	36.0
mayor 59	22	44.0	44.0
Total	50	100.0	100.0

Experiencia previa en la administración pública. Haber trabajado (o no) en una administración pública nacional (en Haití o en el extranjero), particularmente interesante para estudiar un sesgo posible en los temas relativos al fortalecimiento de capacidades.

Cuadro 28. Respuestas a la pregunta: Ha trabajado en una administración pública nacional

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos Si	38	76.0	76.0
No	12	24.0	24.0
Total	50	100.0	100.0

Tipo de rol desempeñado en el CCI. Haber tenido un rol de coordinación estratégica (más político) o de perfil más técnico en el proceso del CCI (grupo temático).

Cuadro 29. Tipo de implicación en el CCI de las personas entrevistadas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos	Grupo temático	28	56.0	56.0
	Coordinación	21	42.0	42.0
	No participó	1	2.0	2.0
	Total	50	100.0	100.0

La organización a la que pertenecía en 2004 (momento de elaboración del Cadre de Cooperation Intérimaire). Se establecieron cuatro grupos: miembros del Sistema de Naciones Unidas-SNU (nacionales o internacionales, incluidos el FMI y el BM), gobierno nacional, organizaciones no gubernamentales y otros actores de la comunidad internacional (donantes bilaterales u organizaciones públicas regionales que no pertenecen al SNU).

Cuadro 30. Organización para la que trabajaban las personas entrevistadas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos	SNU	23	46.0	46.0
	GOBIERNO	14	28.0	28.0
	NO GUBERNAMENTAL	4	8.0	8.0
	NO SNU	9	18.0	18.0
	Total	50	100.0	100.0

En cuanto al nivel educativo, el 100% de los entrevistados tenía estudios universitarios.

5.2.4. Datos adicionales del período de trabajo de campo (abril-mayo 2015)

Todas las entrevistas fueron realizadas por el autor de la investigación y procesadas con la ayuda de personal especializado. Al inicio de la entrevista, el *modus operandi* era explicar el propósito de la misma y asegurar la confidencialidad de las respuestas,

solicitando la debida autorización para el registro de personas entrevistadas y la grabación para propósitos internos de la investigación.

Con respecto al propósito de la tesis, más allá del objeto principal de la misma y la Universidad que la ampara, se mencionó su posible uso para la revisión de los PCNA acometida por el Banco Mundial y las Nacionales Unidas a escala global.

Con respecto a la confidencialidad, dos de los entrevistados solicitaron, por motivos profesionales, que su nombre no fuese incluido en el registro y en uno de los casos no se utilizó el cuestionario. De este modo, de las 51 entrevistas realizadas, un total de 50 fueron procesadas cuantitativamente. Algunos entrevistados también manifestaron no considerar necesaria la confidencialidad.

Las entrevistas fueron realizadas en francés, español o inglés a elección de la persona entrevistada. Las preguntas, no obstante, fueron realizadas mayoritariamente en francés (idioma original del cuestionario), salvo en dos casos donde el entrevistado optó por el inglés.

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de abril y mayo de 2015. Un total de 27 entrevistas fueron realizadas de forma presencial como sigue: 23 de ellas en Haití, 3 en Panamá y 1 en Miami (Estados Unidos). El resto (24), fueron realizadas de manera virtual a través de Skype (y excepcionalmente vía telefónica cuando hubo problemas técnicos), con entrevistados residentes en Bolivia, Brasil, Canadá, Congo, Costa Rica, España, Estados Unidos, Guinea, India, Líbano, Madagascar, México, Togo y Suiza. Un registro detallado de las entrevistas se adjunta en el anexo 1.

El **nivel de respuesta** a cada una de las 87 preguntas es muy variable, habida cuenta de la amplia cobertura temporal y temática del cuestionario. Algunas preguntas, no obstante, estaban dirigidas exclusivamente a grupos específicos muy reducidos (gobernabilidad y módulo de política macroeconómica), mientras otras se referían a períodos temporales precisos (cuando algunos entrevistados no estaban en el país). Por tanto la tasa de respuestas es muy variable, oscilando entre las 50 respuestas a la valoración de los avances políticos entre 1986-2015 (100% de la muestra), y las 3 respuestas al diseño del *Staff Monitoring Programme* del FMI (por definición, un ejercicio de participación restringida). No obstante, aunque sin representatividad estadística, dichas respuestas revisten un gran interés, pues brindan una perspectiva única acerca de la toma de decisiones macroeconómicas en el contexto de la crisis haitiana.

5.2.5. Limitaciones del análisis

Si bien la realización de la encuesta fue bastante exitosa, a tenor de los criterios previamente enunciados, los datos tienen algunas limitaciones significativas:

- El universo analizado está compuesto por personas de perfil universitario (funcionarios de alto rango, personalidades políticas, expertos internacionales, cuadros de las ONG), lo que obviamente no puede ser considerado en ningún caso representativo del sentir generalizado del país. Aunque algunas de las personas

entrevistadas tienen una estrecha relación con el mundo rural, es innegable que de manera particular el sector rural (como ocurre con el propio CCI) aparece insuficientemente representado en esta investigación.

-El mejor recuento sobre el universo analizado es de 200 personas. No obstante, han transcurrido más de 10 años desde entonces. De la investigación realizada se desprende que hay gente en dicha lista oficial que participó tangencialmente en el procesoⁱⁱⁱ, algunos han fallecido^{iv}, otros se han retirado o se hallan en paradero desconocido. Por otra parte, hay gente implicada significativamente en la ejecución estratégica del CCI que no figuraba en las listas disponibles por diferentes motivos. De contar con una estimación más fidedigna, el universo total podría estar ligeramente infravalorado. Por dicho motivo, la lista utilizada debe considerarse como la mejor estimación disponible del universo analizado.

-Si bien la representatividad de las mujeres en la encuesta es comparable a la del universo analizado en el CCI, hubiese sido deseable tener un mayor equilibrio de género en la muestra analizada (en particular en el caso de las personas de nacionalidad haitiana).

- Es importante señalar que el factor racial no formó deliberadamente parte ni del diseño ni de la desagregación de los datos de la encuesta. Retrospectivamente se hizo un análisis para evaluar si uno de los resultados de la investigación (las causas étnicas/raciales del conflicto) pudiera estar sesgado por la selección de participantes y no parece haber sido el caso.

-El sector privado organizado, muy influyente en el *Groupe de 184* durante la crisis de 2004 (aunque en mucha menor medida en el CCI) no pudo ser entrevistado a nivel de gerencia. No obstante, hubo entrevistados que trabajan en dicho sector.

-Si bien es bien sabido que en estos contextos de conflicto armado no hay solo perdedores, sino también “ganadores”, beneficiados por los sombríos efectos de la crisis (por ejemplo, movimientos armados, traficantes de droga o armas), dicha perspectiva no ha sido cubierta por la encuesta, fundamentalmente por razones de seguridad (algunos de esos actores están perseguidos por la justicia haitiana actualmente y en paradero desconocido).

Finalmente, la selección de personas entrevistadas está guiada primordialmente por el objeto principal de estudio, el CCI de Haití, de modo que la representatividad de las valoraciones registradas del contexto haitiano, o del conflicto del 2004 deben necesariamente pasar por dicho tamiz.

5.3. EL CADRE DE COOPERATION INTÉRIMAIRE: UNA HERRAMIENTA ÚTIL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

5.3.1. Consideraciones preliminares

El *Cadre de Cooperation Interimaire* (CCI) no es un fin en sí mismo sino una herramienta. Para evaluarla debemos centrarnos prioritariamente en su utilidad en el corto plazo (período de implementación, dos años), sin olvidar el medio y el largo plazo (diez años). Dicha secuencia fue determinada en el Capítulo 2.

Analizaremos pues el rol del CCI a tres niveles: corto, medio y largo plazo.

A corto plazo:

- a) Se analizará la utilidad de la herramienta para el proceso de transición desde varios ángulos, tales como la planificación del CCI, la articulación de las intervenciones de los donantes y la financiación internacional del proceso. Otros posibles aspectos relacionados con la medición de la utilidad del CCI, serán analizados en las sub-hipótesis 2, 3 y 4.

A medio y largo plazo:

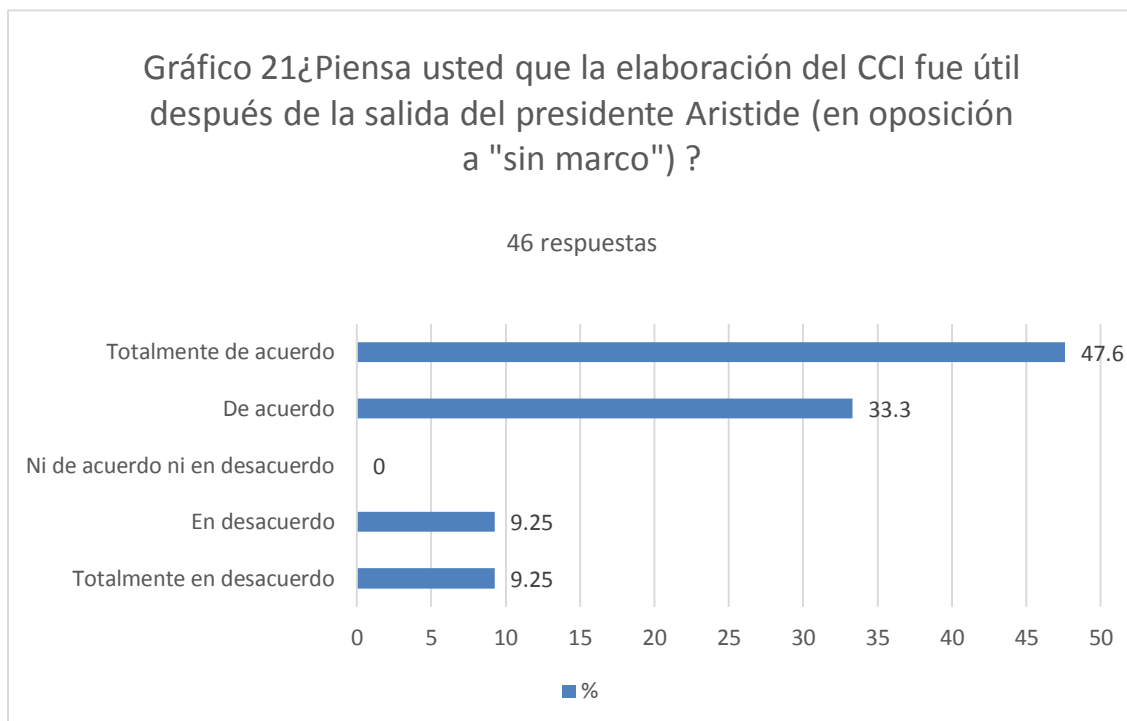
- b) Se considerará la contribución a los objetivos y principios de la consolidación de la paz a lo largo del periodo 2004-2015.

5.3.2. El CCI: una herramienta útil en el contexto post conflicto en Haití

En el capítulo precedente hemos expuesto la caótica situación en la que se encontraba Haití en el mes de marzo del 2004, cuando el proceso del CCI iniciaba sus primeros pasos. Recordemos aquí simplemente la presencia simultánea en las calles de Puerto Príncipe de los ex rebeldes, los *chimeres*, la *Multilateral Interim Force* (que aseguraba algunos puntos estratégicos) y una Policía Nacional Haitiana bajo mínimos materiales y humanos, sin control real de la seguridad en el país. Con un gobierno de transición que luchaba por ganarse un espacio con la sociedad civil y los partidos políticos a través de la firma de un *Consensus de la Transition Politique*, boicoteado por la principal fuerza política del país *Fanmi Lavalas*, cuyo líder (Aristide) había salido del país semanas atrás en controvertidas circunstancias. Muchos funcionarios no habían retomado plenamente sus funciones, mientras la inflación y las finanzas públicas se encontraban en un estado alarmante. A la espera de la llegada de la MINUSTAH en junio, se vivía una situación de tensa calma, con la anarquía en el país como telón de fondo.

¿Fue el CCI un proceso útil? ¿Valió la pena el tiempo y dinero invertido en un proceso de casi tres meses, en vez de hacerlo en la precaria y urgente situación del país? Los resultados de la encuesta de la investigación son bastante concluyentes a este

respecto. Para ello analizaremos la pregunta desde diversas ópticas: su utilidad general como marco interino de cooperación, su pertinencia como herramienta de movilización de recursos y su contribución a la planificación dialogada de las intervenciones.



Fuente: Encuesta de la investigación

Como se puede apreciar en el cuadro, el 81% de los entrevistados está de acuerdo con la afirmación de que el CCI “fue útil”, y un impresionante 47% totalmente de acuerdo. Solo un 19% de los entrevistados está en desacuerdo con la afirmación.

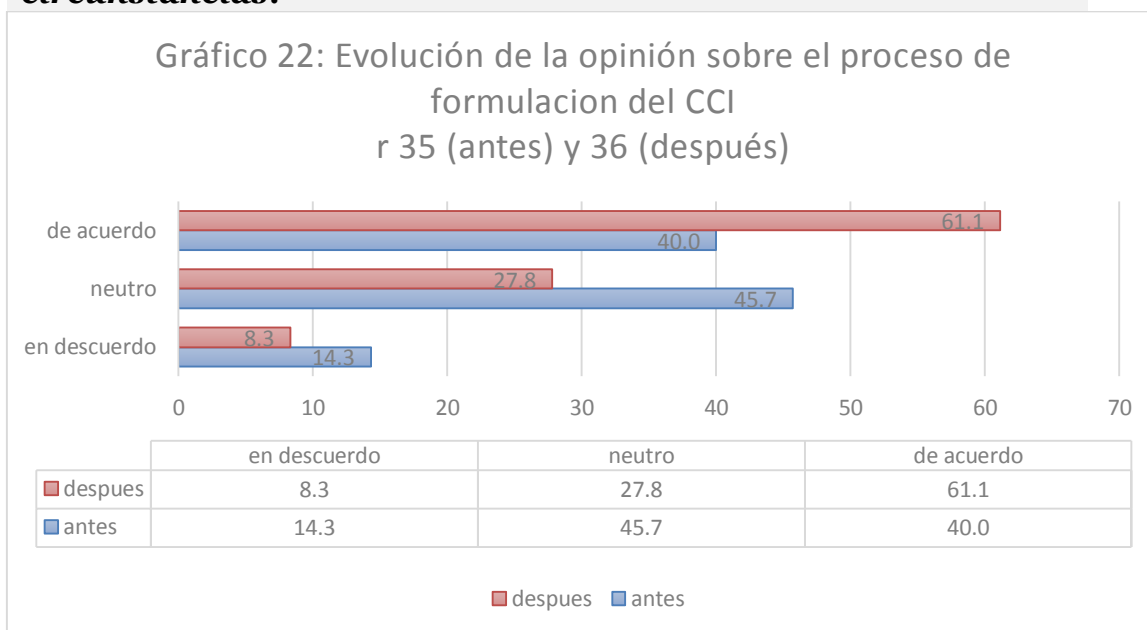
La valoración media fue muy positiva (4.24 sobre 5), aunque ligeramente más baja entre los entrevistados haitianos (4.00). La opinión de las mujeres (4.53) fue más favorable que la de los hombres (4.10). Y la de la sociedad civil algo más baja que la del resto de los actores.

Otra manera de medir la percepción sobre el proceso, es la valoración que los implicados en la formulación hacían antes y después del mismo. Para ello se realizaron las siguientes preguntas¹⁸²:

¹⁸² En las entrevistas se trataba de explicar y capturar esta secuencia de pensamiento (antes y después del proceso de formulación del CCI).

Al principio del proceso de elaboración del CCI, ¿Cuál era su nivel de confianza sobre el documento?

Y al acabar el documento del CCI ¿Cuál era su opinión sobre la calidad y la consistencia del CCI, teniendo en cuenta las circunstancias?



Fuente: Encuesta de la investigación

Como se puede observar, la confianza en el proceso del CCI mejoró conforme fue avanzando el proceso. Si antes de comenzar primaba el escepticismo (los indecisos eran mayoría), al final del proceso de formulación del CCI casi dos de cada tres entrevistados mostraba una opinión favorable, con una media de 3.75 (versus 3.49 a la pregunta precedente). Es muy significativo que tras hacer un análisis desagregado, en todos los grupos la tendencia es al alza.

Para completar este cuadro, es interesante comparar el CCI con otros ejercicios post-crisis realizados en Haití, como el *Emergency recovery Programme* en 1997 o el *Post Disaster Needs Assessment* en 2010, entre otros. La encuesta planteaba la pregunta siguiente:

Cómo valora usted el proceso del CCI en relación a otros procesos de planificación de emergencia en Haití?

Esta pregunta fue quizás la más compleja del cuestionario. En primer lugar, buena parte de los entrevistados (sobre todos los internacionales) no participaron en procesos similares en Haití. En segundo lugar, varios entrevistados rechazaron la cuantificación, al entender que se estaba tratando de comparar situaciones completamente diferentes. De los 11 que respondieron la pregunta, ocho (el 73%) dio al CCI una valoración positiva, mientras dos lo hicieron negativamente. La relectura de los aportes cualitativos es tal vez más ilustrativa que las cifras: la mayoría de las

comparaciones se referían a la elaboración del *Post Disaster Needs Assessment* (PDNA) elaborado tras el terremoto en 2010 (véase cuadro 32).

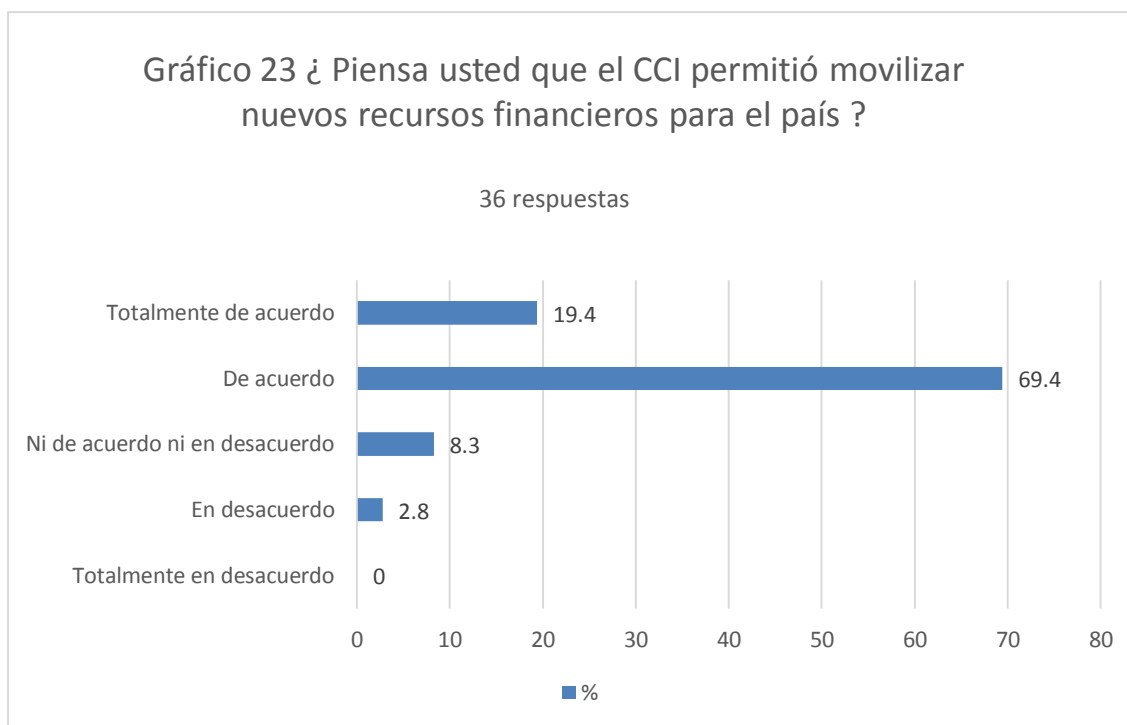
Cuadro 31. Lectura comparada del CCI con otros procesos similares

Je n'étais pas en 1997, mais j'ai entendu parler. Par rapport au PDNA, CCI 5, PDNA 1. Le CCI le plus systématique, plus même que le PRSP.
PDNA [2010], le grand show, les acteurs nationaux trop occupés avec d'autres problèmes pour s'engager... Il fallait du concret... En 2004 on avait plus de temps, les gens n'étaient pas affectés personnellement... Pas la même ambiance...
[CCI] Meilleur exemple de ces 15 dernières années... mieux que le PRSP, présenté au parlement.
Le CCI a été plus inclusive et participatif, même échelle qu'un 2010, mais 2010 peut être plus difficile. Meilleure participation des haïtiens au CCI, mais la situation était différente.
Les objectifs bien définis, problèmes bien cernés, on a eu un vrai diagnostic.
Le CCI était moins élaboré que les autres.
[CCI] Mieux que le post-désastre [PDNA], meilleur que le DSRP, plus de participation.
Pour moi c'est le meilleur exercice qu'on a fait dans la période... de planification et exécution [CCI]
Le CCI, un exercice intéressant pour la première fois (avant le Bilan Commun de Pays) la Communauté Internationale et le gouvernement pour dégager des orientations, comme exercice participatif. Le gouvernement n'a pas pris au sérieux les actions... La Communauté Internationale n'a pas pu trouver un mécanisme pour forcer le gouvernement à respecter... Un jeu des coquins.
El PDNA fue un desastre. Resulta mucho más realista el CCI que el del PDNA... Poca conexión con la realidad y con las preocupaciones de los haitianos...
2004 CCI a semblé être plus étoffée, plus cohérent, plus consistant qu'en 2010...
Par rapport aux Gonaïves, dans le CCI un vrai processus de planification, le problème des programmes d'urgence... énorme présence de la Communauté Internationale... Pas assez d'experts nationaux...
Par rapport au PDNA.. Le CCI avait une leadership national... dans les autres... les acteurs nationaux n'avaient pas d'opinion...
Je ne sais pas si les leçons apprises du CCI ont été appliquées en 2010, mais les pertes humaines et matérielles énormes... Un progrès en 2010 par rapport au 2004...
El CCI mejor que el del 1997, el PDNA 2010 una dinámica similar...
En comparación, el CCI fue más serio y tuvo más apropiación que la experiencia de Madagascar
2010 [PDNA], plus comparable, une prise en charge presque totale de l'élaboration du document... La réponse a été le PDNA... et le gouvernement faisait le document en parallèle...
Ils ont décidé de faire autrement, l'optique faisons table rase... au-delà... le document du gouvernement soit présentée... à la conférence des bailleurs... pas de « power vacuum »...
Compared with another experience in a big crisis in Africa (Congo) in 2001 (much worst situation), this was far more serious. Perhaps the personalities helped, people works together (heads of IMF, Inter-American Development Bank, MINUSTAH, United States etc).

Fuente: Encuesta de la investigación

En suma, del comentario cualitativo emerge una percepción del proceso de elaboración del CCI positiva, mejor que la del PDNA post-terremoto del 2010 e incluso en algún caso que la del *Poverty Reduction Strategy Paper* elaborado posteriormente, un proceso de naturaleza y diseño más participativo y dilatado en el tiempo.

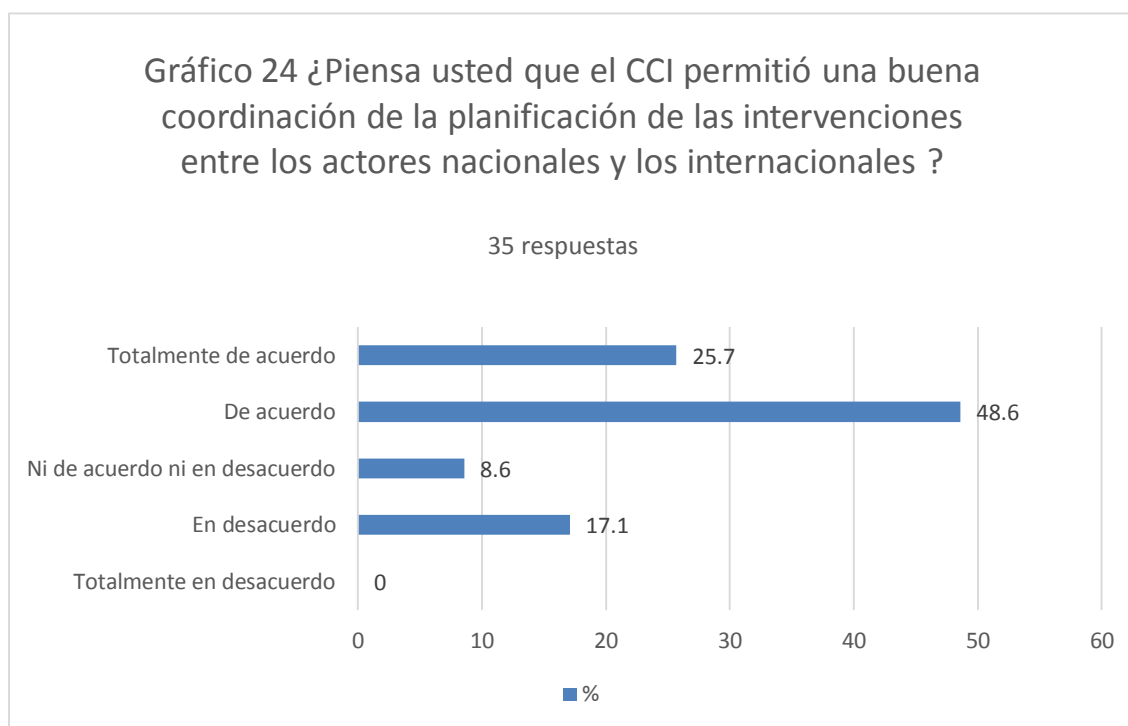
Una de los objetivos del CCI era movilizar financiación internacional para la transición. A ello se dedica la siguiente pregunta (Gráfico 23):



Fuente: Encuesta de la investigación

El 89% de los entrevistados estuvo de acuerdo con la afirmación, y solo un entrevistado (2.8%) en desacuerdo. Sin embargo, sólo un 19.4% estaba totalmente de acuerdo, lo que a juzgar por el comentario cualitativo, muestra una cierta insatisfacción con la movilización de los fondos y muy en particular con el ritmo de desembolsos por parte de los donantes. El análisis desagregado refuerza esta percepción, pues el nivel técnico del CCI (más en contacto con el detalle de proyectos y actividades) se mostraba menos de acuerdo con la afirmación que el nivel de coordinación (más político). Este tema será analizado con mayor detalle posteriormente.

Por último es importante señalar la contribución del CCI al diálogo. Si bien no había una pregunta específica al respecto, una de ellas reflejaba en cierto modo la capacidad del CCI para promover el diálogo entre actores (Gráfico 24)



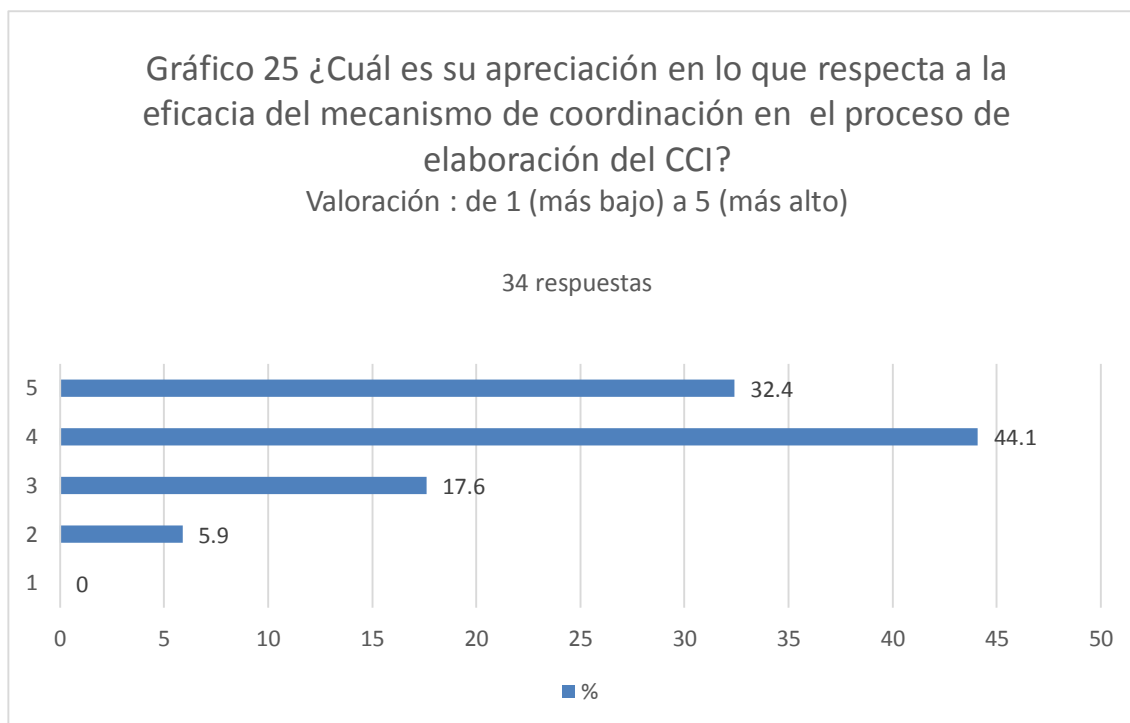
Fuente: Encuesta de la investigación

El 74% estuvo de acuerdo con la afirmación, por sólo un 17% en contra y un 9% de indecisos. Es destacable que un 26% estaba “totalmente de acuerdo” y que no hay diferencias significativas en el análisis desagregado.

A partir de las entrevistas de la investigación puede afirmarse que son muchos los actores nacionales e internacionales que vieron el CCI como un ejemplo de dialogo temático sustantivo y sincero, que rara vez se da al abrigo de la cotidianidad. Un experimentado entrevistado haitiano lo resumió así « *Un esprit d'équipe positive, et aussi des haïtiens entre eux... Première fois autant de croissance... il faudrait des espaces plus régulières de dialogue. Il s'agit de la même logique pour les dialogues techniques, il ne faut pas autant de colloques, après chacun reste dans son truc* ».¹⁸³

Cabe finalmente referirse a algunos aspectos vinculados al proceso de formulación del CCI. (Gráfico 25)

¹⁸³ Entrevista de la investigación



Fuente: Encuesta de la investigación

Hasta un 77% de los entrevistados mostraba una opinión favorable a la coordinación, frente a un 5.9% que tenían una opinión desfavorable. Un notable 32% otorgaba la valoración máxima. El nivel político era más proclive a una valoración positiva de la coordinación del CCI. Otros aspectos técnicos del CCI fueron menos valorados, como la integración de los temas transversales¹⁸⁴, que recibió una valoración más tenue.

Como veremos más adelante, una de las dimensiones más debatidas fue la coordinación de los diferentes actores de la comunidad internacional. Muchos entrevistados mencionaron que el CCI, por primera vez, creaba un ambiente de coordinación y diálogo con los donantes. Es también meritorio que la comunidad internacional (con la excepción ya mencionada del CARICOM) actuase de forma coherente, tanto los actores multilaterales como los bilaterales. Incluso los organismos regionales (como la OEA o el BID) participaron en dicho proceso, y la región latinoamericana se comprometió con la consolidación de la paz en Haití, algo que no había ocurrido en el pasado. Es también relevante la participación activa de los donantes bilaterales porque no es una práctica generalizada en los PCNAs.

En suma, el CCI es considerado por los entrevistados como una herramienta útil, pues ayudó a crear una hoja de ruta en medio de una situación caótica, contribuyó a la movilización de recursos necesarios para estabilizar el país y favoreció un espíritu de diálogo con los donantes (y entre ellos), sirviendo de base a ulteriores esfuerzos

¹⁸⁴ La pregunta, respondida por 18 personas, era: ¿Piensa Usted que " el CCI permitió integrar los temas transversales (género, derechos humanos, prevención de conflictos, VIH-SIDA, ODM) " ?

de consolidación de la paz. Como se verá a continuación, el documento del CCI no fue letra muerta.

5.3.3. El CCI y su contribución a la consolidación de la paz en Haití

La sección anterior nos ha permitido evaluar la percepción de la utilidad del CCI en el corto plazo como herramienta de planificación, articulación y movilización de recursos.

Esta sección se adentrará en una segunda perspectiva, de más largo plazo: la contribución del CCI a la consolidación de la paz en Haití.

Como hemos visto previamente, la paz puede ser vista bajo el prisma de la paz negativa o la paz positiva¹⁸⁵, que analizamos a continuación:

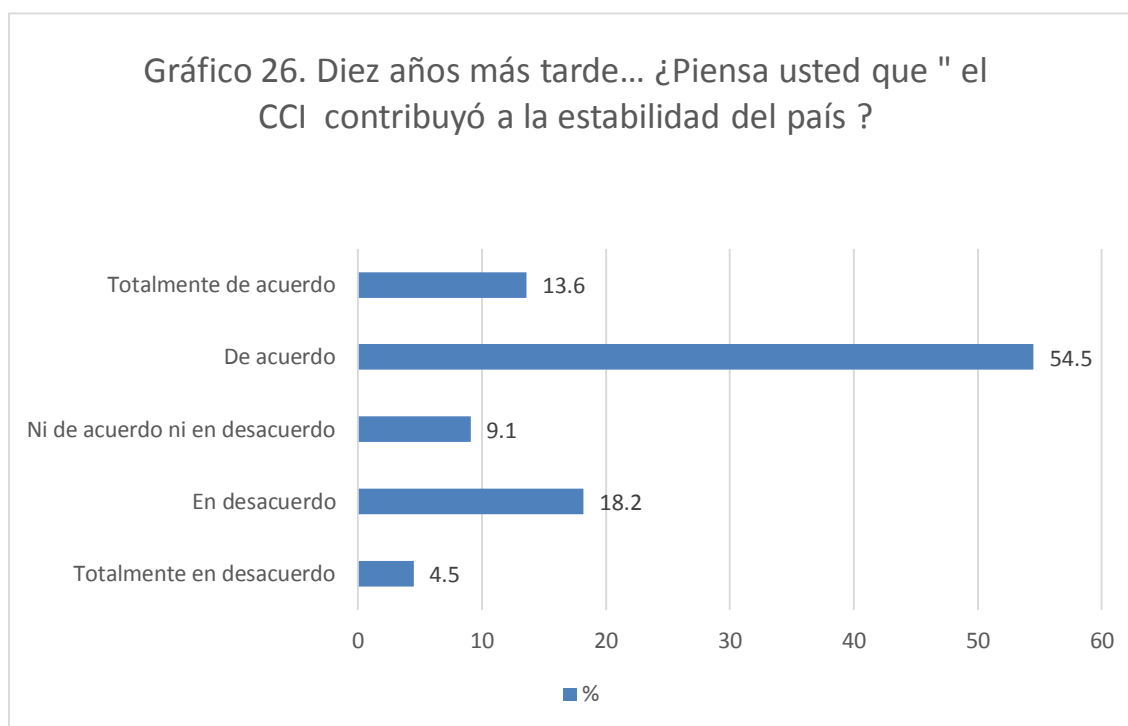
5.3.3.1. La contribución a la paz negativa.

Es preciso partir de una importante constatación: Haití no ha registrado ningún conflicto armado desde 2004, y ha desaparecido de la base de datos de *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset*. Este hecho, por sí mismo, entraña un valor indudable, pues como vimos en el Capítulo 1, el 40% de los conflictos se reproduce en la década posterior al fin de las hostilidades.

Para enriquecer la lectura de este dato, utilizaremos dos fuentes: (i) la encuesta de la investigación y el *Global Peace Index* (GPI).

Con el fin de capturar esta visión de la paz, se realizó la siguiente pregunta a los entrevistados (Gráfico 26):

¹⁸⁵ Institute for Economics and Peace ,(2013, p.1) “The Pillars of Peace is a new conceptual framework for understanding and describing the factors that create peaceful societies. This framework defines the national characteristics which are most closely associated with peace and has been derived from a process of statistical analysis. It stands as one of the few holistic and quantitative based studies to isolate the positive factors which sustain and reinforce peaceful societies. The attitudes, institutions and structures associated with peace are also associated with many other aspects that are considered desirable, such as a strong business environment, gender equality and high levels of human capital; consequently, the Pillars of Peace can be seen as describing the optimal environment for human potential to flourish. Peace can be viewed through the lens of both negative and positive peace. Negative peace, which is the absence of violence or fear of violence, is used as the definition of peace to create the Global Peace Index (GPI), while positive peace can be defined as the attitudes, institutions and structures that, when strengthened, lead to a more peaceful society”.



Fuente: Encuesta de la investigación

Una amplia mayoría de los entrevistados (68%) considera que el CCI ha contribuido a la estabilidad del país más de 10 años después de su lanzamiento, frente al 23% que está en desacuerdo con la afirmación. Un 9% de los entrevistados no está ni en acuerdo ni en desacuerdo. Uno de ellos señaló “*Après le CCI, une rupture, pas de véritable continuité...* ».¹⁸⁶

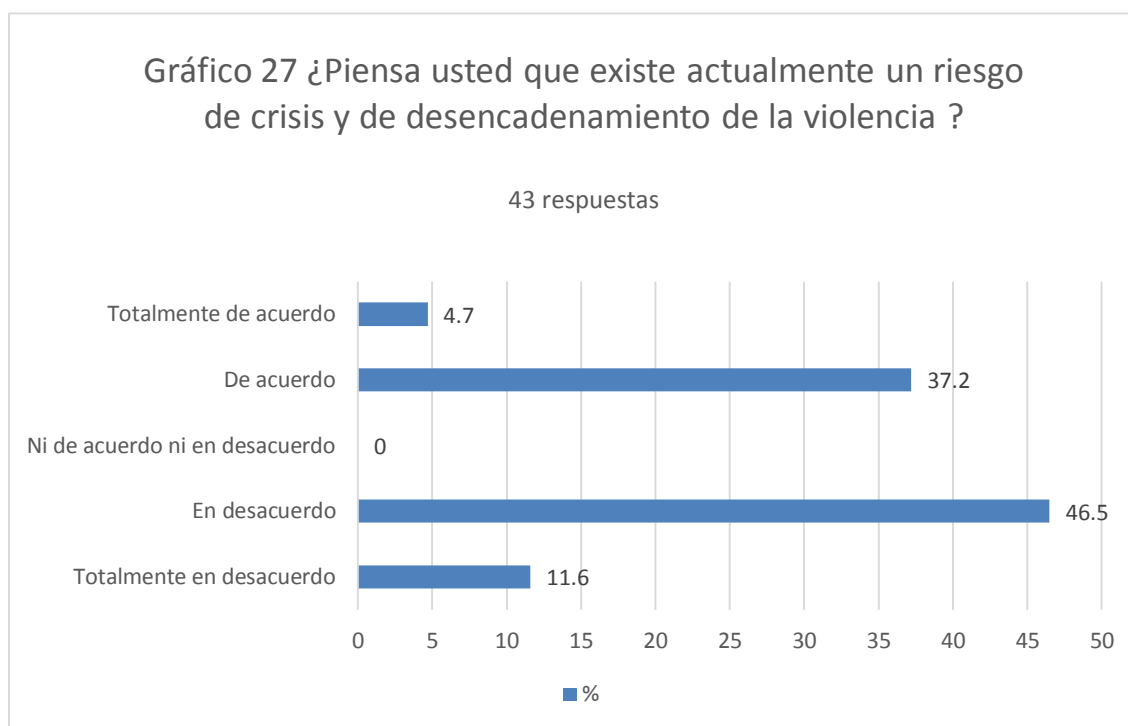
Es decir, el porcentaje de entrevistados que lo consideran útil (81%) supera al de quienes consideran que tuvo un impacto positivo en la estabilidad del país.

Tras el análisis desagregado, no se observan diferencias significativas entre los diferentes grupos analizados.

Si bien sólo un 13.6% está totalmente de acuerdo con la afirmación, este resultado es sumamente importante y por el elevado número de respuestas (47) estadísticamente representativo del universo analizado.

¿Significa esto que el riesgo de conflicto o grave crisis política en Haití ha desaparecido? A la luz de los resultados de la investigación, este no sería ni mucho menos el caso. (Gráfico 27):

¹⁸⁶ Entrevista de la investigación



Fuente: Encuesta de la investigación

Si bien una mayoría de los entrevistados (58%) no percibe un riesgo de crisis aguda en el país, un significativo 42%, sí lo percibe. Solo un 4.7% está totalmente de acuerdo, lo que parece sugerir que el riesgo no se ve en todo caso como muy elevado.

El riesgo se percibe como más severo entre los haitianos que entre los internacionales. También el riesgo de crisis es más elevado a juicio de las personas que trabajaban en el gobierno en el período de la transición con respecto a los actores internacionales o la sociedad civil (ya sean nacionales o internacionales).

Es decir, el riesgo está lejos de desaparecer, aunque parece que ha disminuido.

Para valorar la tendencia reciente recurriremos al *Global Peace Index (GPI)*¹⁸⁷, que comienza en 2008:

Cuadro 32: Índice de Paz Global comparativo de varios países que han realizado un PCNA 2008 -2015 (De 1 más pacífico a 5 menos pacífico)

<i>País</i>	<i>2008</i>	<i>2015</i>	<i>Conflicto activo en 2014</i>
Afganistán (b)	2,983	3,427	Si
Iraq	3,277	3,444	Si
Sri Lanka	2,407	2,188	
Liberia	2,138	1,963	
Haiti	2,278	2,074	
Sudan	3,130	3,295	Si
Georgia	2,775	1,973	

*Fuente: Institute of Peace and Economics, GPI 2015*¹⁸⁸

A la luz de esta información, Haití ha mejorado desde el 2008, llegando incluso en el último Índice disponible en el 2015 a superar en la posición a la República Dominicana, situándose en la posición 98 de 162 países.

Como vemos en el cuadro, Haití, Liberia o Georgia han mejorado su GPI y parecen haber iniciado un periodo de consolidación de la paz¹⁸⁹. Son también países donde los gobiernos sucesivos han mostrado la capacidad de tomar el destino del país en sus manos y garantizar cierta estabilidad (al menos una paz negativa). No es el caso, como vemos en el cuadro, de otros países.¹⁹⁰

En suma, la información disponible permite concluir que el CCI, además de útil, ha contribuido en este periodo a la paz negativa en Haití.

¹⁸⁷ Véase sección 2.5 de la tesis

¹⁸⁸ Véase <http://www.visionofhumanity.org/#page/indexes/global-peace-index/2008> , acceso 9 de agosto de 2015

¹⁸⁹ Timor Oriental y Sri Lanka parecen haber iniciado la misma senda.

¹⁹⁰ Esto no es el caso de otros países donde se han formulado PCNA, tales como Afganistán, Irak, Ucrania, Sudan o Yemen, que tienen conflictos activos de diferente intensidad y han visto descender su Índice de Paz Global entre 2008 y 2014. También Somalia, que no figura en el GPI, sigue también en conflicto, aunque el gobierno con el apoyo de la Misión de la Unión Africana controla la mayor parte del territorio del país, iniciando un proceso de frágil estabilización.

5.3.3.2. La contribución a la paz positiva.

Como hemos visto, el concepto de paz positiva es tan apasionante como compleja su medición.

Una primera dificultad metodológica, común a las evaluaciones de impacto, es la atribución. ¿Cómo medir la paz positiva? ¿En qué medida un documento de planificación que cubre un periodo temporal de 2 años y medio puede tener un impacto en cambios estructurales en la gobernabilidad de un país? Tal vez por esta complejidad la investigación se ha centrado más en la paz negativa (más objetiva) que en la paz positiva.

Para abordar esta compleja cuestión se partirá de los esfuerzos de medición de la paz positiva más recientes y del caudal de información proveniente de la encuesta de la investigación.

Una publicación del *Institute for Economics and Peace* (2013), plantea un nuevo marco para medir la paz positiva e identifica “*an eight part taxonomy which consist of: a well-functioning government; a sound business environment; an equitable distribution of resources; an acceptance of the right of others; good relations with neighbors; free flow of information; A high level of human capital; and Low levels of corruption. These eight pillars were found to be associated with peaceful environments and are both inter-dependent and mutually reinforcing, such that improvements in one factor would tend to strengthen other and vice versa*” (2013, p. 1-2).

Como el propio documento señala, es preciso que este marco innovador sea sensible culturalmente y varíe para las diferentes sociedades en función de su nivel del desarrollo. Sin minusvalorar la importancia de fortalecer las capacidades de resiliencia¹⁹¹.

Por la necesidad de adaptar el enfoque al caso analizado, así como por limitaciones en la disponibilidad de información, no se va a utilizar aquí miméticamente la misma metodología global del documento¹⁹², utilizado por el Positive Peace Index (PPI), que incluye 20 fuentes y 4.700 variables distintas entre 2003 y 2013.

Recurriendo a las 8 variables indicadas, realizaremos una breve valoración a partir de la encuesta de la investigación y alguna información complementaria. Otorgando una atención particular a la primera de ellas: a *well functioning government* (un buen gobierno). A la revisión de las 8 variables le sumaremos un análisis parcial de capacidades de resiliencia. Con todo ello trataremos de inferir si entre 2004 y 2014 la tendencia de la paz positiva es al alza, estable o a la baja.

¹⁹¹ Definida en el documento como “the capacity of social systems to absorb stress and repair themselves, as well as the capacity for renewal and adaptation”.

¹⁹² Para una revisión de la metodológica ver *Institute for Economics and Peace* (2013, p.7)

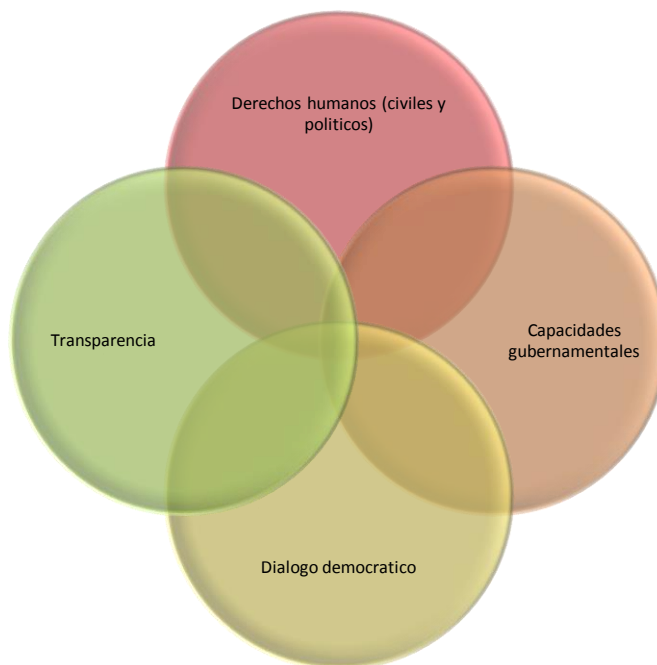
Pilar 1: Un buen gobierno (*well functioning government*).

Esta variable es clave, como vimos en el capítulo 1 y se refleja en este estudio. No en vano aparece en la encuesta como la principal causa del conflicto y la prioridad número uno de la reconstrucción. Esta dimensión incluye en el estudio un gobierno funcional, el estado de derecho y la participación ciudadana y rendición de cuentas.

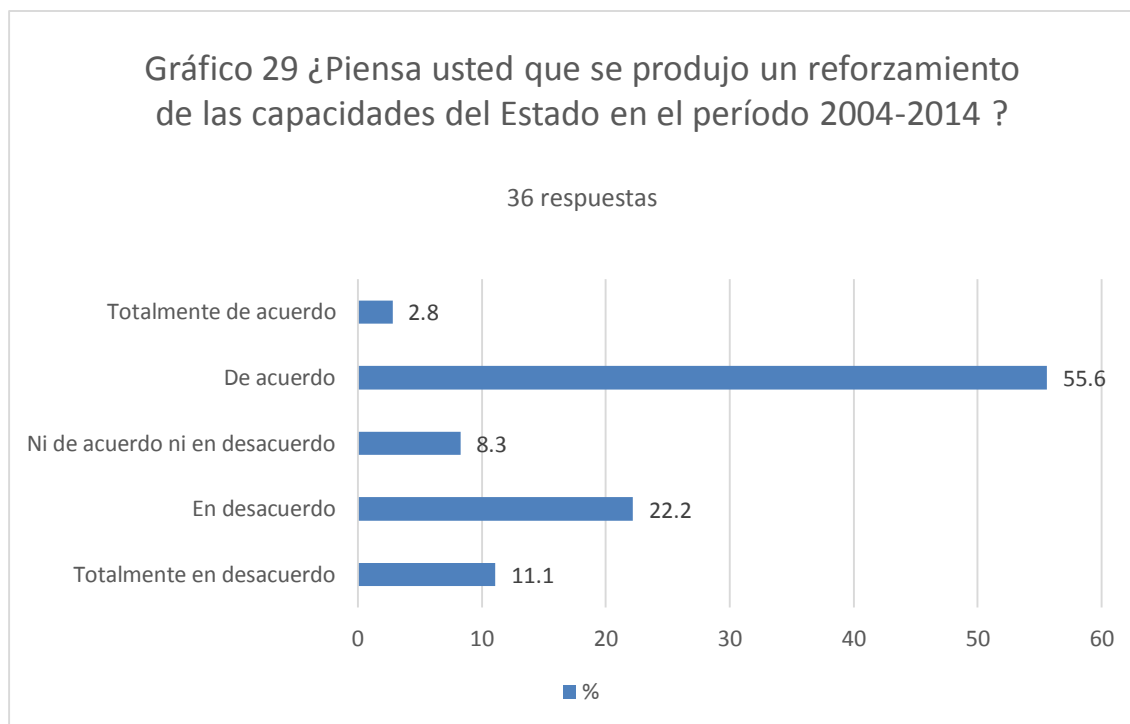
En el contexto de la presente investigación hemos recopilado información con arreglo a cuatro variables dentro del Pilar 1, que retoman las dimensiones ya mencionadas e interactúan con la mayoría de los 8 pilares de la paz positiva.

El Gráfico 28 ilustra la interacción de las cuatro dimensiones registradas (i) la situación de los derechos humanos¹⁹³, (ii) las capacidades de diálogo democrático, (iii) la gestión del estado y (iv) la transparencia de las finanzas públicas.

Gráfico 28. Interacción de cuatro dimensiones relevantes de medición del buen gobierno



¹⁹³ En el marco de la encuesta cuando se tratan los derechos humanos, la pregunta se circunscribe a los derechos civiles y políticos, para poder discernirlos de los aspectos socioeconómicos, tratados separadamente. Para una lectura de la arquitectura normativa de los derechos humanos véase: <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>



Fuente: Encuesta de la investigación

Las capacidades nacionales habrían mejorado ligeramente, pues un 59% de los entrevistados está de acuerdo con la afirmación *versus* un 33% que está en desacuerdo, con un 8% de indecisos. El análisis desagregado no muestra mayores diferencias.

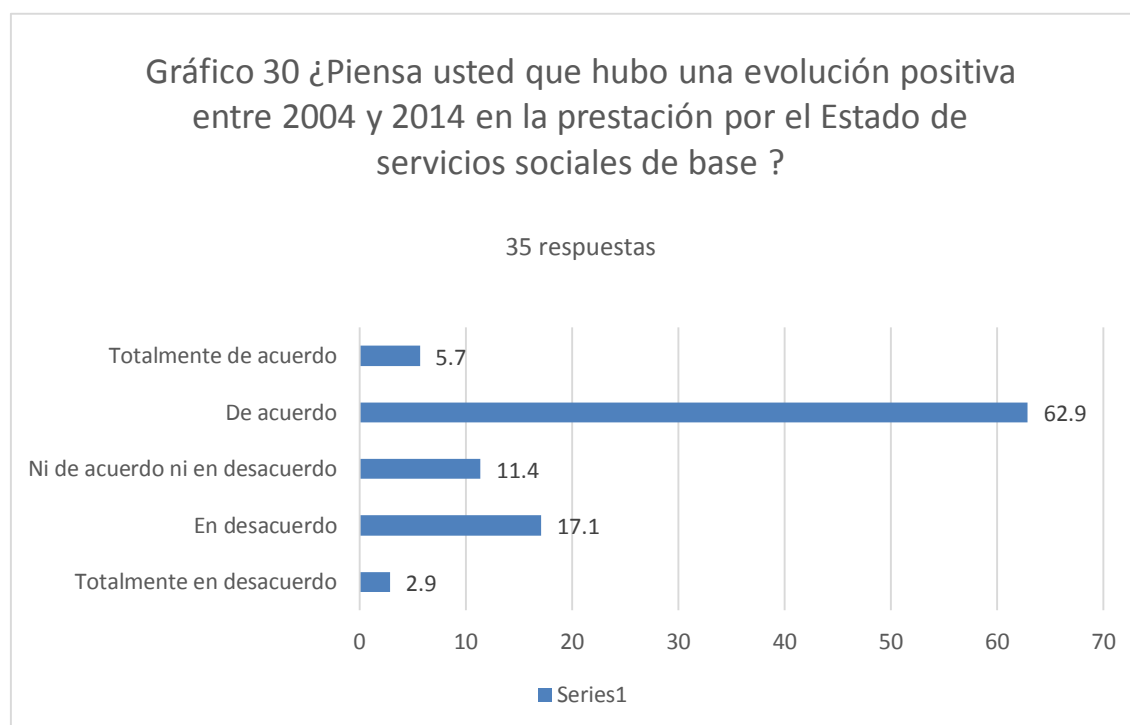
Es preciso mencionar que esta pregunta resultó particularmente compleja para los entrevistados. Entre los factores por ellos mencionados figura la tensión entre calidad y cantidad *“sur le plan quantitatif, le nombre de fonctionnaires a augmente, sur le pan qualitatif, ce n’est pas évident, à cause de la qualité de la sélection”*.¹⁹⁴ O el devastador impacto del terremoto.

El seísmo, acontecido al filo de las cinco de la tarde, se llevó en 2010 a algunos de los mejores cuadros del país, además de la infraestructura y archivos de casi todos los Ministerios. Estas pérdidas produjeron una ruptura institucional y un debilitamiento del estado: *« La plupart des analyses et recommandations du Chapitre pays 2009 restent valides, car le tremblement de terre a eu comme effet secondaire une mise entre parenthèses des initiatives prises entre 2004 et 2009, et dont certaines commençaient à prendre racine. Il y a donc eu peu de progrès, sinon parfois un recul, entre l’enquête 2009 et la présente... »* a causa, entre otros factores, de *« Le raz-de-marée humanitaire »* (OCDE, 2011, P.11).

¹⁹⁴ Entrevista de la investigación. A partir de este punto, en el presente capítulo las citas sobre las entrevistas no tienen nota al pie. Cuando la cita se refiere a otro documento se sustenta la referencia en el texto.

En términos cuantitativos existen evidencias para suponer que ha habido un reforzamiento del Estado, que pasó de ingresar un 9.1% del PIB en 2003 (IMF, 2004) a un 12.2% en 2013 (Ministère De L'économie et des Finances 2014, p.18), aún lejos del 14% que tentativamente el CCI había previsto para el 2015 (gouvernement haitien, 2004). Asimismo, el número de funcionarios pasó de 46.000 en 2004 a 73.582 en 2014¹⁹⁵, un 60% de aumento.

Una pregunta complementaria es el rol que el estado ha jugado en la prestación de servicios sociales de base.



Fuente: Encuesta de la investigación

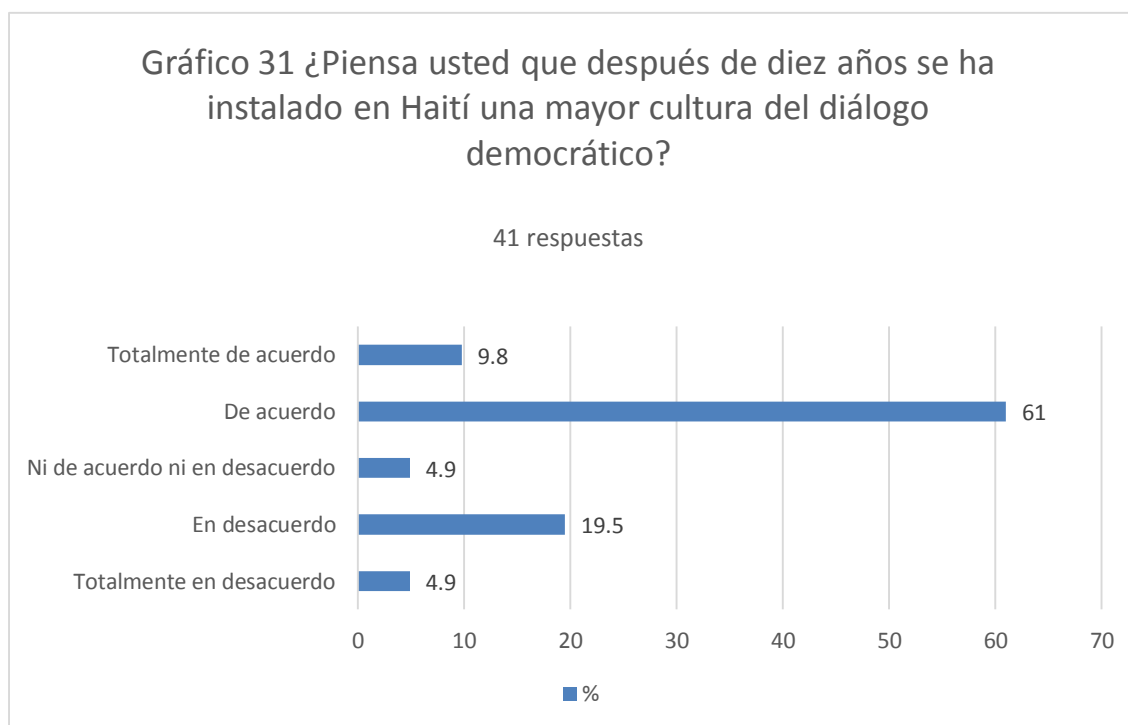
El 69% está de acuerdo, frente a un 20% que está en desacuerdo, y 11% de indecisos. Pocos entrevistados (3), estaban en los extremos (totalmente de acuerdo o en desacuerdo). No parece haber sobre este punto grandes diferencias entre los grupos analizados.

En suma, parecería que en términos de desarrollo de capacidades nacionales se produjo un avance en el periodo 2004-2009, y que el terremoto absorbió parte de estos logros, aunque no todos. Parece percibirse un estado más fuerte y más presente en la prestación de algunos servicios sociales que en el 2004. Algo, no obstante,

¹⁹⁵ Cifras de l'Office de management des ressources humaines (OMRH). « Sur un total de 73 582 fonctionnaires de l'administration publique haïtienne, 21 909 sont des femmes » <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/128367/LOMRH-plaide-pour-le-respect-du-quota-des-30#sthash.HkfhoQ7l.dpuf>

esperable después de constatar los montantes invertidos y el déficit de servicios públicos existente en el país.

La capacidad de diálogo democrático¹⁹⁶ también es fundamental para la consolidación de la paz.

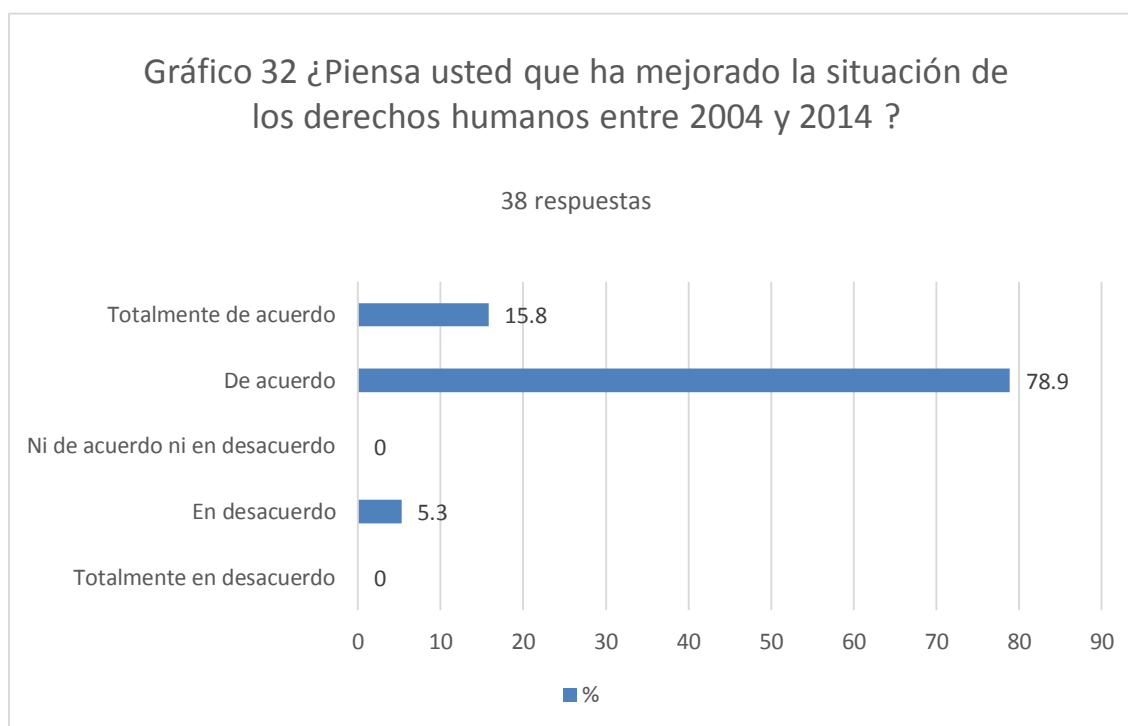


Fuente: Encuesta de la investigación

Una amplia mayoría de los entrevistados (71%) estaba de acuerdo con la afirmación, si bien solo el 9.8% estaba totalmente de acuerdo, lo que implica que los avances en diálogo democrático son aún modestos. Un 24% tenía una opinión contraria, con un 4.9% de indecisos. Si bien algunos señalaba signos positivos, como los diálogos (más o menos francos) del actual Presidente (Michel Martelly) con otros actores de la sociedad, o el desarrollo juicioso del proceso electoral, otros apuntaban a que dichos diálogos no eran suficientemente sinceros, y solo se hicieron bajo presión. Uno de ellos incluso mencionó que el alto número de candidatos a las elecciones presidenciales (70) es una demostración de esa falta de diálogo.

¹⁹⁶ PNUD/OEA (2013) "El diálogo es un proceso de genuina interacción mediante el cual los seres humanos se escuchan unos a otros con tal profundidad y respeto que cambian mediante lo que aprenden. Cada uno de los participantes en un diálogo se esfuerza para incorporar las preocupaciones de los otros a su propia perspectiva, aun cuando persista el desacuerdo. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce la validez de las reivindicaciones humanas de los demás y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los otros".

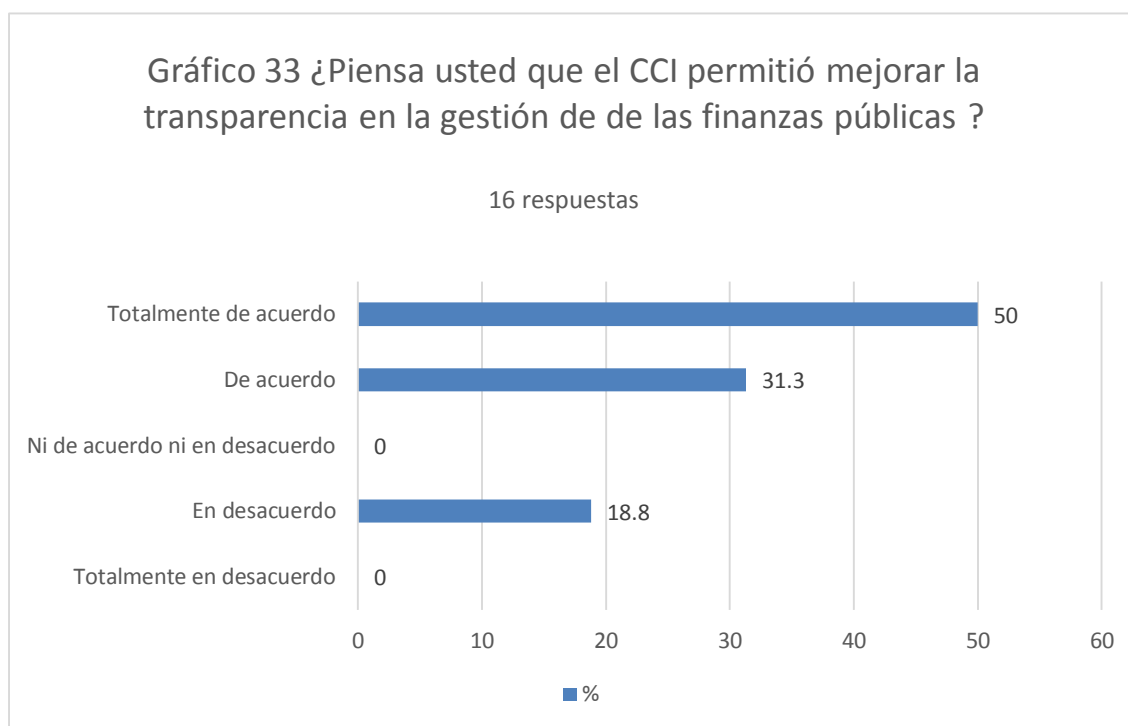
Para completar esta tríada de valores democráticos, se incluyó una pregunta sobre derechos humanos (civiles y políticos). (Gráfico 32)



Fuente: Encuesta de la investigación

Un impresionante 95% está de acuerdo con la afirmación de que la situación de los derechos humanos ha mejorado en el periodo 2004-2015. Aunque el comentario cualitativo apunta que dicha mejora se ha producido más por omisión del estado y sus partidarios (respeto de la libertad de la prensa, falta de persecución política) que por acción (funcionamiento de un sistema eficaz de garantías de los derechos humanos). La impunidad y la debilidad del sistema judicial parece ser el factor explicativo de que solo el 16% de los entrevistados esté “totalmente de acuerdo” con la afirmación. Este aspecto será analizado también posteriormente, en lo referente al periodo 2004-2006.

Por último, un número inferior de personas (16) respondió a la pregunta siguiente (Gráfico 33):

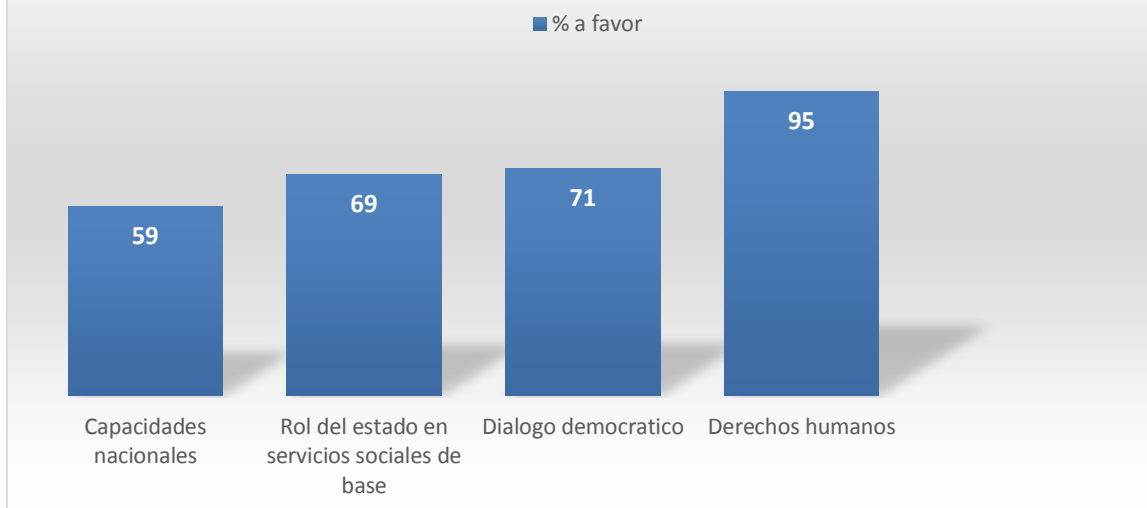


Fuente: Encuesta de la investigación

A diferencia de las anteriores, esta pregunta estaba directamente relacionada con el CCI. De las 16 personas a las que se les planteó (fundamentalmente responsables del área económica y de planificación), el 81% estaba de acuerdo con la contribución del CCI a la transparencia, pero no con proyectar su impacto sobre el conjunto de la década.

De hecho, en el periodo del CCI se instauró una Unidad de Lucha contra la Corrupción (aún vigente y funcional) y se minimizó la arbitrariedad en la gestión de las finanzas públicas, con la eliminación progresiva de las cuentas corrientes fuera de control, así como el establecimiento y empoderamiento de una nueva Comisión de Licitaciones. No obstante, alguna de estas mejoras son precarias, como muestra el asesinato del presidente de la comisión de licitaciones públicas en 2010.

Gráfico 34: Mejora de algunas variables de la paz positiva en Haití en el periodo 2004-2014



Fuente: encuesta de la investigación

Por último cabe mencionar que no se planteó una pregunta retrospectiva en el tema electoral. Si bien, como veremos, las elecciones de 2006 gozaron de una gran aceptación entre los entrevistados (superior al 80%) de acuerdo al comentario cualitativo individual, las elecciones del 2010 no corrieron la misma suerte, y existe una gran controversia sobre los resultados electorales y el rol de la comunidad internacional en los mismos.

Del análisis de todas las variables mencionadas podemos concluir que se ha producido una sensible mejora en el pilar 1 de la paz positiva. Esta mejora es significativa, habida cuenta de que los entrevistados consideraron que la mala gobernabilidad y los derechos humanos fueron las causas más importantes del conflicto, con una media de 4.59 sobre 5.

Esta mejora en el pilar 1 a lo largo de la última década está directamente relacionada con otros pilares. A continuación, de forma somera, recopilamos algunas de las informaciones obtenidas en la investigación, y su relación con otros pilares.

Pilar 2. Un ambiente para los negocios adecuado (*sound business environment*). Que a su vez se subdivide en: *Instituciones de apoyo, infraestructuras de apoyo*¹⁹⁷, *sofisticación de los negocios, talla y eficiencia de los mercados y acceso a los mismos*.

¹⁹⁷ En el Global Competitiveness Index se mencionan la infraestructura aparece como la traba fundamental para hacer negocios en Haití, seguida del acceso al financiamiento y la corrupción. Véase: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/Haiti.pdf>

La mejora de las capacidades del estado, la mayor estabilidad y del clima de dialogo entre sector público y privado (dialogo democrático), ya analizados en este capítulo, son factores que redundan en una mejora de este pilar. Algo similar cabría decir de la multiplicación del acceso a las comunicaciones telefónicas y la mejora notable de la red viaria¹⁹⁸, frente a problemas estructurales sin resolver como la electricidad, por ejemplo.

Por otra parte, aunque Haití ha mejorado su posición en el *Global Competitiveness Index* desde el 2011, sigue en la posición 137 de 144 países registrados. También en el Informe *Doing Business*, ocupa los últimos lugares (180 de 189 países en 2015).

Asimismo, se planteó la siguiente pregunta indirectamente relacionada: *¿Piensa Usted que " el CCI se inscribe en la continuidad de las políticas neoliberales de los años 80 "?* De las 11 personas que respondieron a esta pregunta, 8 estaban de acuerdo, una indecisa y dos en desacuerdo. De esas dos, una estaba de acuerdo con la continuidad de la política económica, pero no la consideraba “neoliberal”, porque las políticas económicas de la última década no incluían recortes sociales o una reducción del rol del estado.

El hecho es que los entrevistados están generalmente de acuerdo en la continuidad de la política macroeconómica (en aspectos tales como el control de la inflación y del déficit público, así como de la gestión de las finanzas públicas, la deuda y la tasa de cambio). No obstante varios entrevistados precisaron que la estabilidad macroeconómica era una condición necesaria, pero no suficiente para un crecimiento económico más vigoroso (en aspectos como las políticas de empleo, y en sectores de la importancia de la agricultura). Los signos de renacimiento del sector turístico son, tal vez, uno de los factores más novedosos de la economía haitiana en los últimos años.

Pilar 3. Distribución equitativa de los recursos (*equitable distribution of resources*).

Este pilar ya ha sido cubierto en el análisis del Pilar 1, así como con la información expuesta en el capítulo precedente (en indicadores de este pilar como mortalidad infantil, nivel educativo, líneas de pobreza de ingreso, empleo o coeficiente de Gini) (Institute for Economics and Peace , 2013, p.27). A modo de resumen, Haití ha progresado en este ámbito, algo que se refleja en una ligera mejora de su Índice de Desarrollo Humano, pasando de 0.447 en 2005 a 0.471 en 2013 (ver cuadro).

¹⁹⁸ Entrevista de la investigación

Cuadro 33: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano en Haití 1980-1993

Country	(HDI) value, 1980	(HDI), 1990	(HDI) value, 2000	(HDI) value, 2005	(HDI) value, 2008	(HDI) value, 2010	(HDI) value, 2011	(HDI) value, 2012	(HDI) value, 2013
Haiti	0.352	0.413	0.433	0.447	0.458	0.462	0.466	0.469	0.471

Fuente, PNUD; Table 2: Human Development Index (HDI) trends, 1980-2013¹⁹⁹

En suma, a pesar de los gravísimos shocks externos sufridos durante la última década, Haití ha mejorado ligeramente sobre este tercer pilar, aunque mantiene el reto del crecimiento sostenido y de la creación de empleo decente.

Pilar 4. Este pilar se denomina Aceptación del otro (*acceptance of the right of others*), apunta a la tolerancia, y se refiere a “*both the formal institutions that ensure basic rights and freedoms as well as the informal social and cultural norms that relate to the behaviors of citizens...*”. (Institute for Economics and Peace, 2013, p.29).

Este pilar fue suficientemente cubierto por las respuestas de la investigación, particularmente la valoración de los derechos humanos y cultura de dialogo democrático. Asimismo, los gestos de reconciliación entre el actual presidente Michel Martelly y J.B Aristide, por ejemplo, así como la convivencia simultánea (y pacífica) de los expresidentes Rene Preval, Jean Bertrand Aristide y Jean Claude Duvalier en el país, suponen gestos de reconciliación y tolerancia nada desdeñables.

Pilar 5. Buenas relaciones con los vecinos (*good relations with neighbours*).

Haití, durante los últimos 15 años, se ha integrado en la sub-región del Caribe, así como en el conjunto de la región latinoamericana. En el caso del Caribe, mantiene relaciones fluidas con la CARICOM en su calidad de país miembro y una relación cordial aunque tensa con la República Dominicana, con la que comparte el territorio isleño (un expresidente dominicano lo calificó de “matrimonio sin divorcio” (Urbáez, 2012). Dicha relación ha empeorado en los últimos años por la controversia sobre el reconocimiento de los derechos de los haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana.

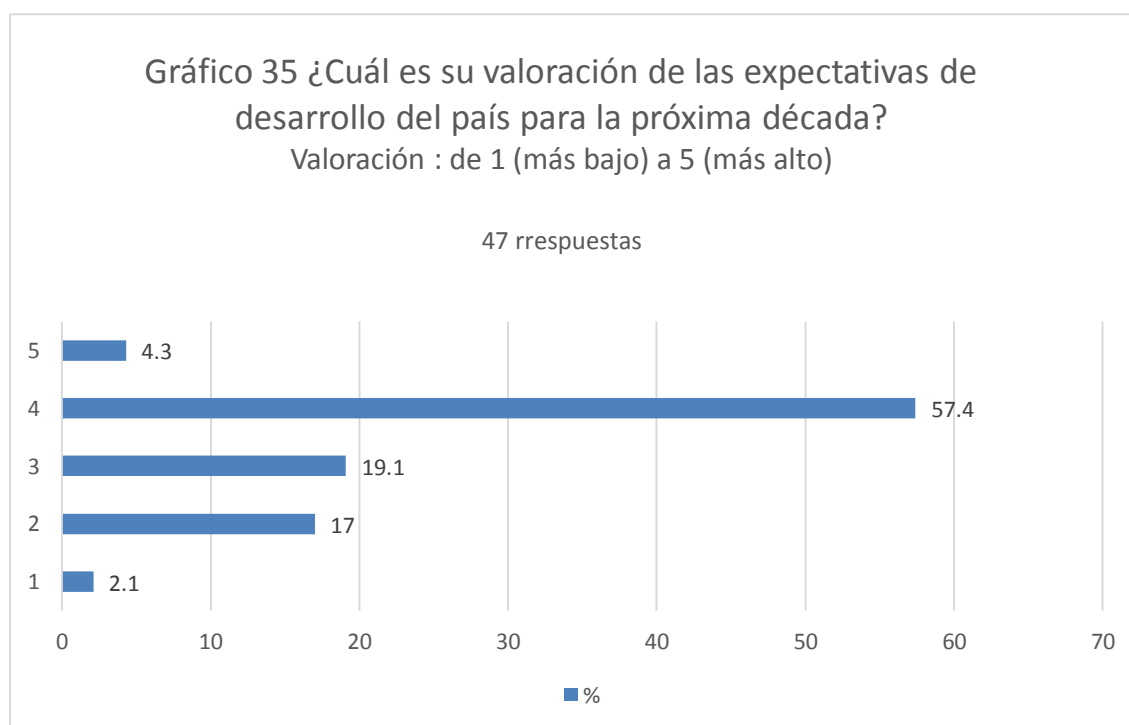
¹⁹⁹ Véase: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>

Pilar 6. Libre flujo de información (*free flow of information*).

La investigación ofrece amplia evidencia cualitativa de la mejora de este aspecto. Más allá del ya mencionado boom de la telefonía móvil, la libertad de prensa y expresión se ha consolidado en el país. En el Índice de libertad de prensa de Reporteros sin Fronteras, Haití ha pasado del número 125 en la lista en 2004 al 47 en 2014²⁰⁰.

Pilar 7. Alto nivel de capital humano (*high level of human capital*). Este pilar incluye “*not only education but also individual’s health and attitudes wich materially impact their contribution to the community*” (Institute for Economics and Peace, 2013, p. 40). Esta dimensión ya ha sido tratada en los capítulos precedentes, en áreas como la educación (que experimentó una singular democratización) o la salud.

Uno de los indicadores utilizados por el documento Pillars of Peace, es la evolución de la percepción de la situación del país en los últimos cinco años²⁰¹. En el marco de la encuesta dicha pregunta no fue realizada. En su lugar, se realizó la siguiente (Gráfico 35):



Fuente: encuesta de la investigación

El 62% se mostraba más bien optimista sobre el futuro del país, un 19% optaba por una valoración intermedia, mientras otro 19% se inclinaba por el pesimismo. Un

²⁰⁰ <http://index.rsf.org/#!/index-details/HTI>

²⁰¹ Institute for Economics and Peace (2013, p.42). A partir de la información de *Gallup world poll*

análisis desagregado muestra niveles similares de optimismo por género o nacionalidad, entre otros factores. La única diferencia relevante era la pertenencia al Sistema de Naciones Unidas y a la sociedad civil, grupos ambos que se mostraban ligeramente más optimistas que el resto de la comunidad internacional y que los entrevistados del gobierno.

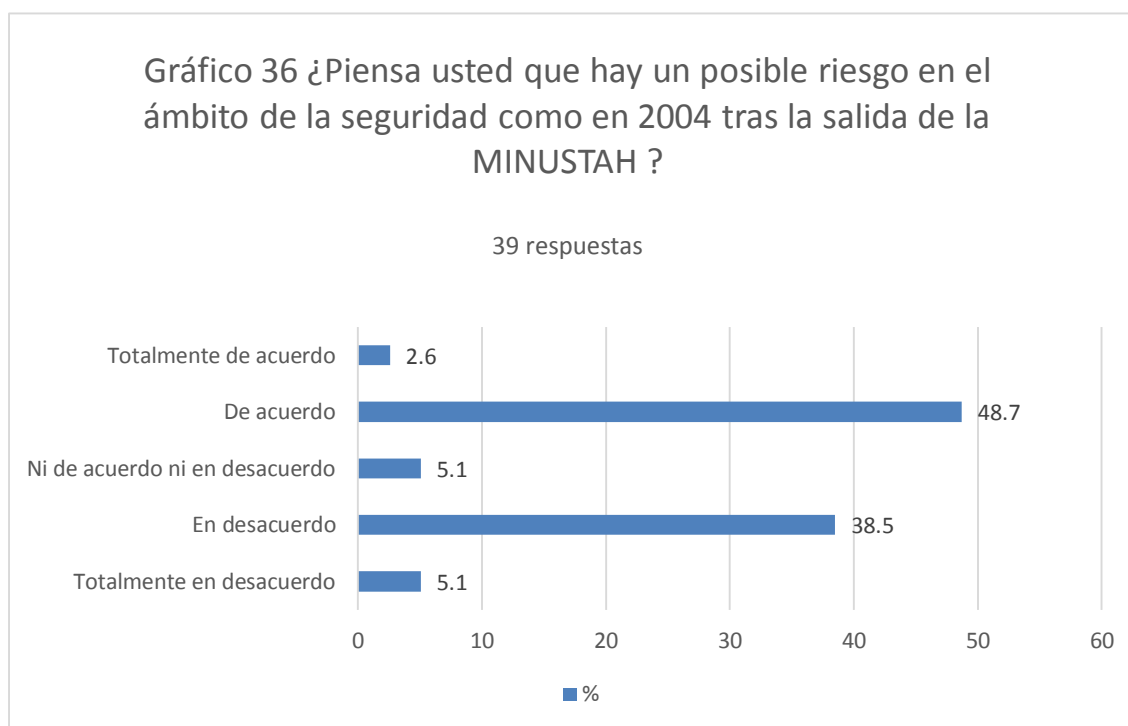
Pilar 8. Bajo nivel de corrupción (*low levels of corruption*).

Este pilar ha sido parcialmente cubierto (en los referente a la gestión de las finanzas públicas) con los datos ya presentados. No obstante, cabe mencionar que en 2004 Haití aparecía a la cola del *Índice de Percepción de la Corrupción* (144 de 144), mientras en el 2014 ocupaba el puesto 161 de 175. No es fácil comparar este indicador de manera interanual a causa de ciertos cambios metodológicos en el índice en dicho período.

A estos ocho pilares propuestos, queremos añadir dos elementos que menciona la propia publicación: el riesgo y la “*resilience*” del país. Para ello nos basaremos en los resultados de la investigación.

Como vimos anteriormente, un significativo 42% de los entrevistados todavía percibe un riesgo de crisis aguda. Este dato se debe acompañar de la información sobre la capacidad del país para lidiar con sus propios problemas de seguridad. Una pregunta clave en este sentido es la capacidad de las fuerzas de seguridad nacionales para mantener el orden público (a diferencia de lo ocurrido con la implosión de la Policía Nacional Haitiana en 2004), una vez que la Misión de estabilización de Naciones Unidas-MINUSTAH²⁰² se haya retirado completamente del país.

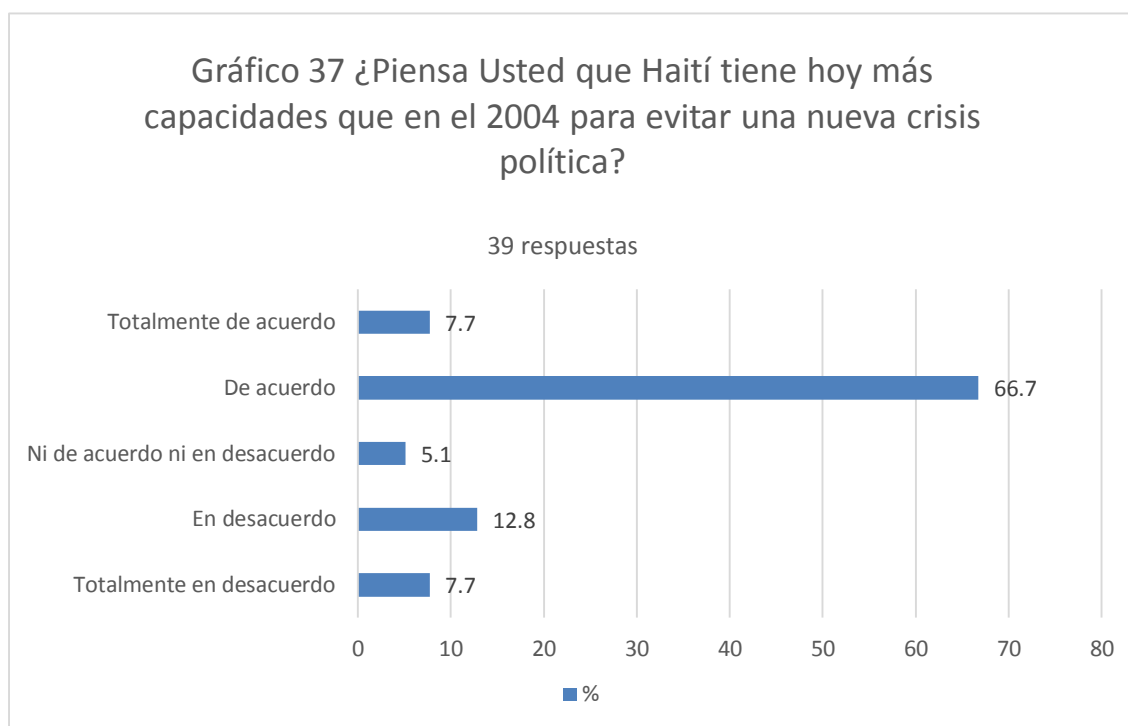
²⁰² La MINUSTAH ya ha iniciado un proceso paulatino de repliegue del país.



Fuente: encuesta de la investigación

El 51% ve efectivamente un riesgo, frente a un 44% que señala lo contrario. Un 5% permanece indeciso. No obstante, tan solo un 2.6% está “totalmente de acuerdo” con la pregunta, lo que sugiere que el riesgo no se percibe como elevado. Es decir, en sintonía con la pregunta precedente sobre el riesgo de crisis aguda, los datos confirman que el riesgo está aún presente, y con opiniones equidistantes. Es particularmente significativo que la percepción del riesgo es más alta en ambos casos entre los entrevistados haitianos. Cabe mencionar que varios entrevistados vincularon perspicazmente el riesgo de seguridad con la situación política, viendo el riesgo de un deterioro de la seguridad del lado de una hipotética injerencia política o la ausencia de prevención social de la violencia, y no exclusivamente del lado de una posible debilidad “técnica” o logística de la PNH.

Hemos analizado la contribución del CCI a la paz negativa, y directa o indirectamente a la paz positiva. Un análisis que hay que sopesar con todas las cautelas que los problemas de atribución se merecen, en un país afectado desde entonces por el peor terremoto reciente a escala mundial, al menos cuatro catástrofes climáticas y una crisis alimentaria. Hemos constatado también que el riesgo de crisis no ha desaparecido. No obstante, tras una década de esfuerzos nacionales con apoyo internacional, nos queda una pregunta clave por responder (Gráfico 37):












Fuente: encuesta de la investigación

Como podemos ver en el cuadro, la mayoría de los entrevistados considera que el país tiene mayor capacidad para afrontar una nueva crisis política de la magnitud de la de 2004 (74%), frente a un 21% que piensa lo contrario. Un 5% se muestra indeciso. El *feedback* cualitativo sugiere que dicha percepción puede deberse a aspectos como el fortalecimiento del dialogo democrático, o de la Policía Nacional Haitiana, entre otros. Curiosamente, el nivel político de los participantes del CCI es mucho más optimista que el técnico, por razones que los comentarios cualitativos no ayudan a explicar.

El siguiente cuadro recapitula, de forma ilustrativa, la evolución en los 8 pilares y la capacidad para enfrentar nueva crisis política.

Cuadro 34: Ilustración de la tendencia de Haití entre 2004-2014 de la paz positiva y las capacidades de *resiliencia*

Evolución									
Pilar	1	2	3	4	5	6	7	8	Resiliencia

Fuente: Encuesta de la investigación y estimaciones del autor

5.3.3.3. Conclusiones

Hemos abordado el análisis del CCI desde una triple óptica: (i) su utilidad como herramienta de planificación, articulación y financiación, así como (ii) su contribución a la consolidación de la paz, desde una perspectiva de (a) paz negativa y (b) paz positiva. Finalmente se han revisado brevemente las capacidades de resiliencia de la sociedad.

Los resultados de la investigación son bastante concluyentes. El CCI es considerado una herramienta útil, un proceso serio que favoreció el dialogo conjunto entre haitianos y con la comunidad internacional sobre las prioridades en un momento de crisis, y que creó ciertas condiciones de estabilidad, conducentes al logro de una paz negativa en Haití. Asimismo, los datos disponibles sugieren que se han dado algunos pasos importantes hacia la paz positiva. No obstante, la limitación de información hace difícil medir el carácter irreversible de esos avances en temas como el proceso electoral, el blindaje político de la policía o el recurso histórico a la violencia como arma política. También asoma la larga sombra de las relaciones bilaterales con la Republica Dominicana, asunto en que si bien en democracia ha primado el sentido común entre sus mandatarios, las tensiones han ido *in crescendo*. Los datos apuntan también a que el riesgo-país está aún presente, aunque no en un grado alarmante.

En definitiva los datos analizados validan la sub-hipótesis de que el CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó a la consolidación de la paz en Haití. El proceso electoral del 2015 y la capacidad del próximo gobierno para crear condiciones habilitantes para la paz positiva, serán determinantes en la realización del sueño de un país emergente alrededor del 2030.²⁰³

²⁰³ Este objetivo figura en el Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH), 2012, Véase «Haïti, pays émergent en 2030» : une première phase ratée – 5 mayo de 2014, Ver : <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/130591/Haiti-pays-emergent-en-2030-une-premiere-phase-ratee.html#sthash.uzdFtRvN.dpuf>

5.4. UNA APROPIACIÓN MUY LIMITADA DE LOS ACTORES NACIONALES DEL PROCESO

Hemos visto anteriormente que la apropiación nacional, núcleo de la segunda sub-hipótesis de la investigación, es un factor clave en este tipo de esfuerzos post-conflicto. Sin ella, las posibilidades de una implementación real de cualquier estrategia son remotas. Recordemos simplemente aquí el **principio orientador** retenido de la consolidación de la paz, un desafío y una responsabilidad nacional que en general cuenta con importante apoyo internacional.

Los diferentes documentos del PCNA, tales como las revisiones metodológicas o lecciones aprendidas, así como la agenda de Fragilidad de la OCDE, se hacen eco de esta importante cuestión. No obstante, es importante recordar que la Declaración de París, auspiciada por la OCDE, todavía no había sido firmada en aquel entonces, lo que otorga al esfuerzo de coordinación y eficacia de la ayuda un valor añadido.

Ya en el proceso de diseño del CCI la apropiación nacional, liderada por el gobierno, era uno de los principios retenidos en la primera reunión de donantes del 22 de abril de 2004. El CCI habla además de un “*nouveau partenariat*” y señala que el gobierno ha conducido el proceso con el apoyo de los donantes. Asimismo, el CCI se caracteriza “*par son caractere inclusif et participatif*” (Gouvernement haitien, 2004, p. 8) y apunta a que la sociedad civil, el sector privado y los partidos políticos han sido implicados y consultados en varias ocasiones durante el proceso. El documento menciona igualmente tres talleres regionales de consulta. Posteriormente, las lecciones aprendidas del proceso del CCI señalaban como una de las fortalezas del CCI que el “*Interim Government played an active role in the ICF [CCI] exercise, wich was of central importance of the ownership of the process and the product*” (United Nations/World Bank, 2006, p.12).

A priori el principal depositario de la apropiación nacional de un proceso de planificación es el gobierno, al haber sido legitimado por las urnas y tener la función de representación exterior. Sin embargo, la AOD exige generalmente una mayor participación social en la planificación (sociedad civil y sector privado, entre otros).

En Haití, el gobierno de transición era un gobierno emanado de un proceso político de consultas, respaldado por Naciones Unidas y amparado en la Constitución del país, pero en ningún modo refrendado por las urnas o blindado políticamente por un Acuerdo de Paz. ¿Cuál era la legitimidad real del gobierno tecnocrático de Latortue? ¿Se implicaron su gobierno y sus funcionarios de alto rango en el liderazgo del proceso? ¿Tenían la capacidad real de hacerlo? ¿Cómo compensó el CCI los déficits de legitimidad con la participación de otros actores de la sociedad? ¿Hubo en definitiva una verdadera apropiación nacional?

El gráfico siguiente ilustra el enfoque adoptado.

Gráfico 38: Ilustración de algunos factores que influyeron en la apropiación nacional del *Cadre de Cooperation Intérimaire*



Como vemos en el gráfico, la apropiación nacional debe ser contextualizada. En un proceso que incluyó 26 actores internacionales, 25 instituciones públicas y en que se consultó a más de 100 organizaciones no gubernamentales, es preciso entender mejor algunos aspectos. Estos incluyen:

- (i) El nivel de legitimidad del gobierno y su voluntad política de incluir una amplia gama de actores políticos nacionales.
- (ii) El grado de participación social en el proceso y los esfuerzos de comunicación para llegar a dicho punto.
- (iii) La capacidad real a escala nacional (fundamentalmente del gobierno), de llevarla a cabo.

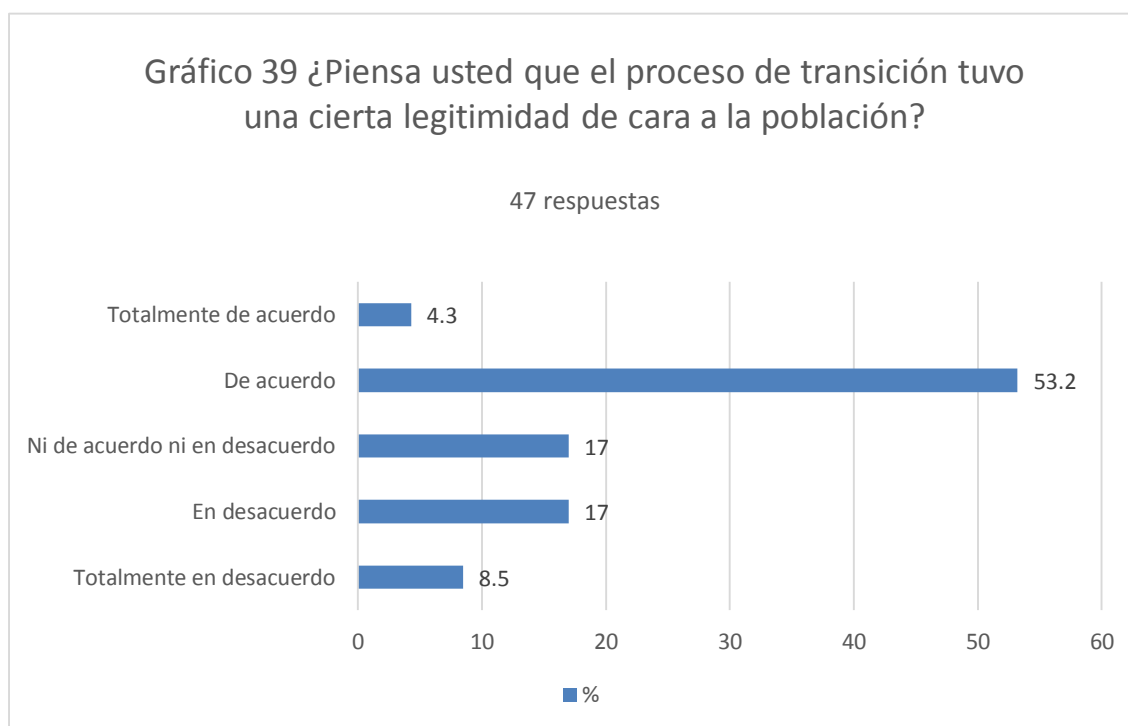
Obviamente las capacidades nacionales no solo determinan el liderazgo del gobierno en la planificación, sino también en la ejecución, pero esa dimensión será analizada con posterioridad.

Una vez analizados estos factores, se extraerán conclusiones generales en materia de apropiación nacional.

5.4.1. Legitimidad e inclusividad del proceso de elaboración del CCI

La institución clave de la transición fue el Gobierno de transición liderado por Latortue, pues ni el Consejo tripartito ni el Consejo de Sabios tuvieron en ella un papel operativo.

Partiendo de la base de que el gobierno de Latortue no podía tener plena legitimidad (al no haber sido elegido), se hizo la siguiente pregunta (Gráfico 39):



Fuente: Encuesta de la investigación

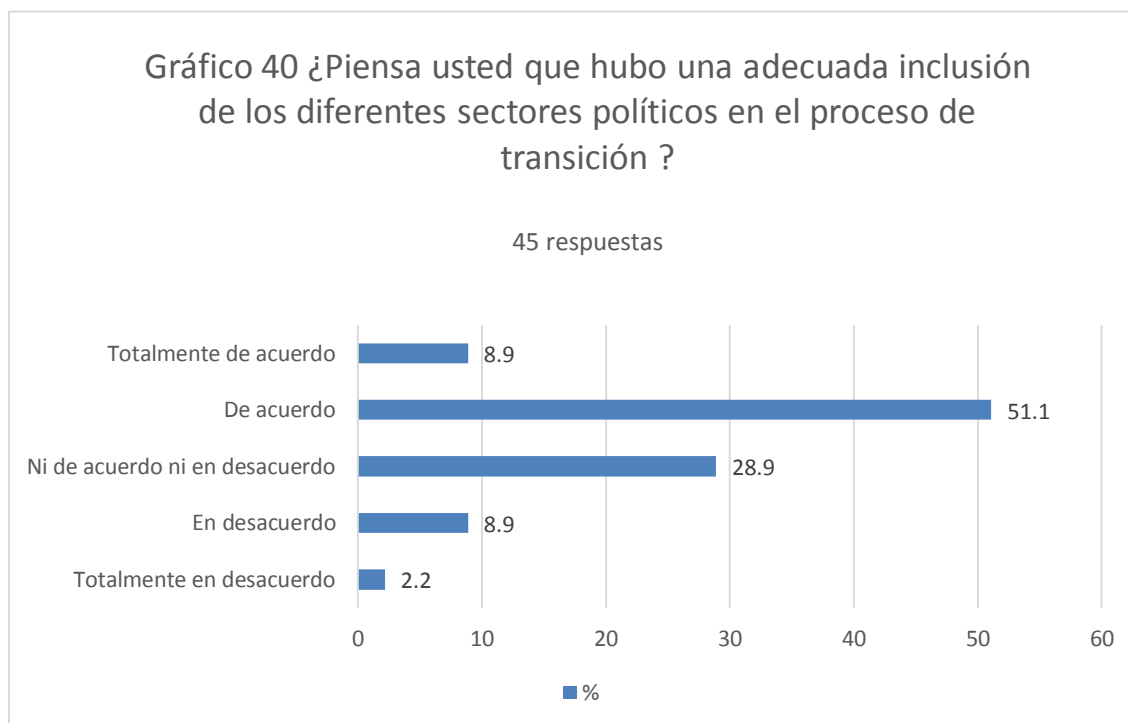
Un 57% de los entrevistados estaba de acuerdo, (si bien solo un 4.3% estaba “totalmente de acuerdo”) por un 26% en desacuerdo. Un 17% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo. No se registraron diferencias significativas en el análisis desagregado.

El comentario cualitativo introduce elementos interesantes: *“La population pensait qu’il était normal que la communauté internationale vient réparer la situation”, “Tres mitigué.. Très vite les gens étaient désenchantées”, “une partie n’accepte pas la solution, à cause de ça commencé l’opération Bagdad”, «dos niveles, uno burgués formado, con absoluta legitimidad. Una buena parte de la población está siempre al margen », « The population did not reject it, but it was not very much known ».*

Un punto clave en la legitimidad del proceso de transición son las políticas inclusivas, uno de los principios de la consolidación de la paz, como vimos previamente. Es decir, en qué medida el gobierno era reconocido por los actores políticos como una solución temporal en tanto la legitimidad se dirimía en las urnas²⁰⁴.

²⁰⁴ Dicho *feedback* no incluye a los movimientos armados, cuya influencia en la gobernabilidad del país decayó notablemente a raíz de la llegada de la MIF, y posteriormente de la MINUSTAH.

Analizaremos esto desde un doble prisma, la capacidad inclusiva general del propio proceso de transición (y por ende, la del gobierno de transición), y por otra el esfuerzo específico del gobierno para conseguirlo a través del CCI. Abordaremos la primera a continuación (Gráfico 40):

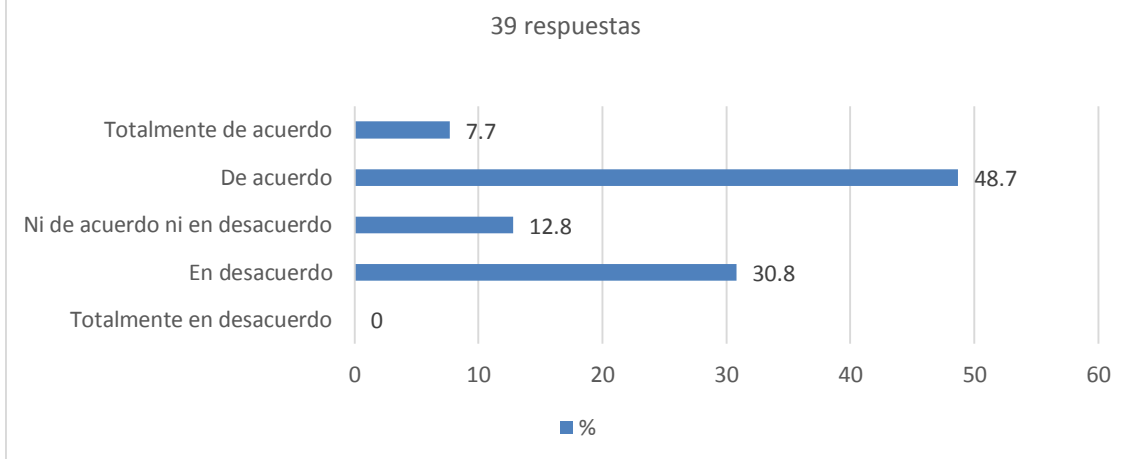


Fuente: Encuesta de la investigación

Un 60% está de acuerdo con la afirmación, frente a un 11% que está en desacuerdo. Un significativo 29% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo. Curiosamente, la visión de las mujeres entrevistadas nos muestra una imagen muy diferente de la de los hombres. Ellas perciben el proceso como mucho menos inclusivo, algo que es consistente con la información que a continuación se presenta. Como señalaba una de las entrevistas “*se quedó fuera Lavalas, fue inclusivo hasta cierto punto*”.

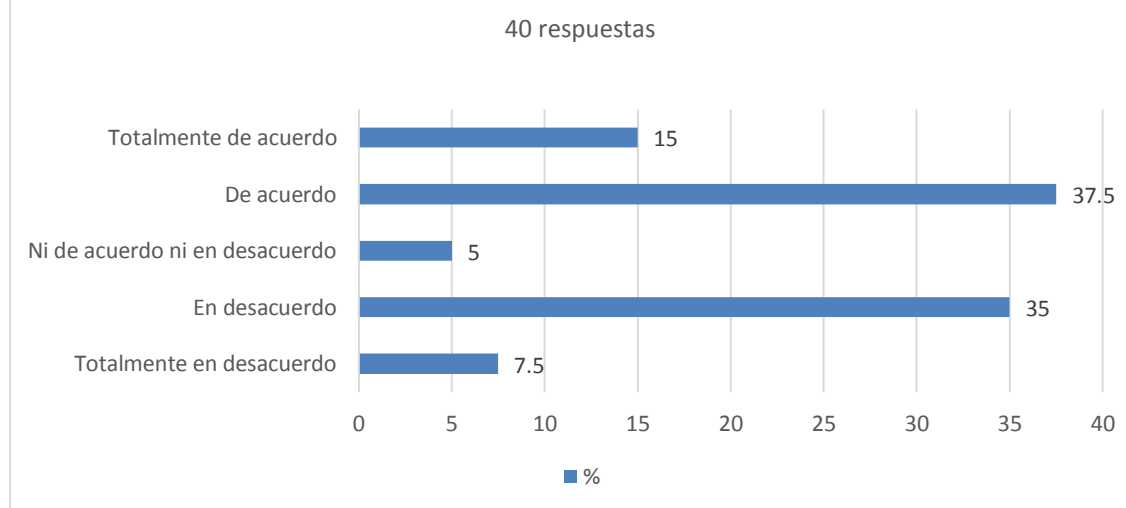
A partir de ahí, se hicieron dos preguntas vinculadas al esfuerzo específico del gobierno para implicar en el CCI a (i) otros actores y (ii) en particular al partido político del depuesto presidente Aristide (quien recordemos había calificado a la transición como golpe de estado)

Gráfico 41 ¿Piensa usted que el gobierno de transición podría haberlo hecho mejor en términos de inclusión de otros sectores (partidos políticos, movimientos sociales etc.) en el CCI ?



En cuanto a la pregunta complementaria:

Gráfico 42 En particular, ¿Piensa usted que el gobierno de transición podría haberlo hecho mejor en términos de inclusión de los sectores próximos a Lavalas ?



Fuente: Encuesta de la investigación

Podemos observar que en ambas preguntas algo más de la mitad de los entrevistados pensaba que el gobierno podía haber hecho más para fomentar la inclusión de otros actores. Sin embargo, el porcentaje de aquellos que pensaban que el gobierno no podría haber hecho más aumenta significativamente en la segunda pregunta, pasando de un 31%, a un 43%. Es decir la inclusión de Lavalas a juicio de los entrevistados era más compleja: *“ce n’est pas facile, mais c’est la démocratie”*. Como señalaba el ex Primer Ministro Latortue, *“on ne pouvait pas écrasser Lavalas”* y había opiniones divergentes sobre una supuesta caza de brujas de miembros del partido. Pero otros señalaban que Lavalas *“était l’adversaire”* *“étaient les victimes”* o incluirlos en aquel contexto era *“impossible”*. Uno de los entrevistados incluso mencionó que a su juicio el ex Primer Ministro Latortue era anti-*Lavalas*.

En realidad, el ex Primer Ministro tenía una hoja de ruta común con los partidos, con los que se reunía mensualmente, pero no disponía de puentes políticos similares para Lavalas, el partido del expresidente.

En esta pregunta el análisis desagregado ofrece información relevante.

Un hallazgo importante es que mientras en la primera pregunta no hay divergencias de género, en la segunda las mujeres se muestran mucho más críticas que los hombres con los esfuerzos de inclusión del gobierno con respecto a *Lavalas*. Este resultado está en sintonía con la pregunta anteriormente mencionada sobre los esfuerzos de inclusión política del gobierno de transición, y refuerza el argumento de Naciones Unidas que, inspirado en la resolución 1325 de Naciones Unidas, *“propone prestar más atención al liderazgo y la participación de las mujeres en la solución de conflictos y la consolidación de la paz”*²⁰⁵. Otros trabajos en la materia (Porter, 2012), también abordan estos aspectos, pero desde otra perspectiva.

Por otra parte, en esta segunda pregunta se aprecia una notable diferencia entre el sentir de haitianos e internacionales, una de las más notables del análisis de la investigación. De hecho, los internacionales son mucho más severos con los esfuerzos de inclusión del gobierno con respecto a *Lavalas*, en cifras similares a la percepción de las mujeres.

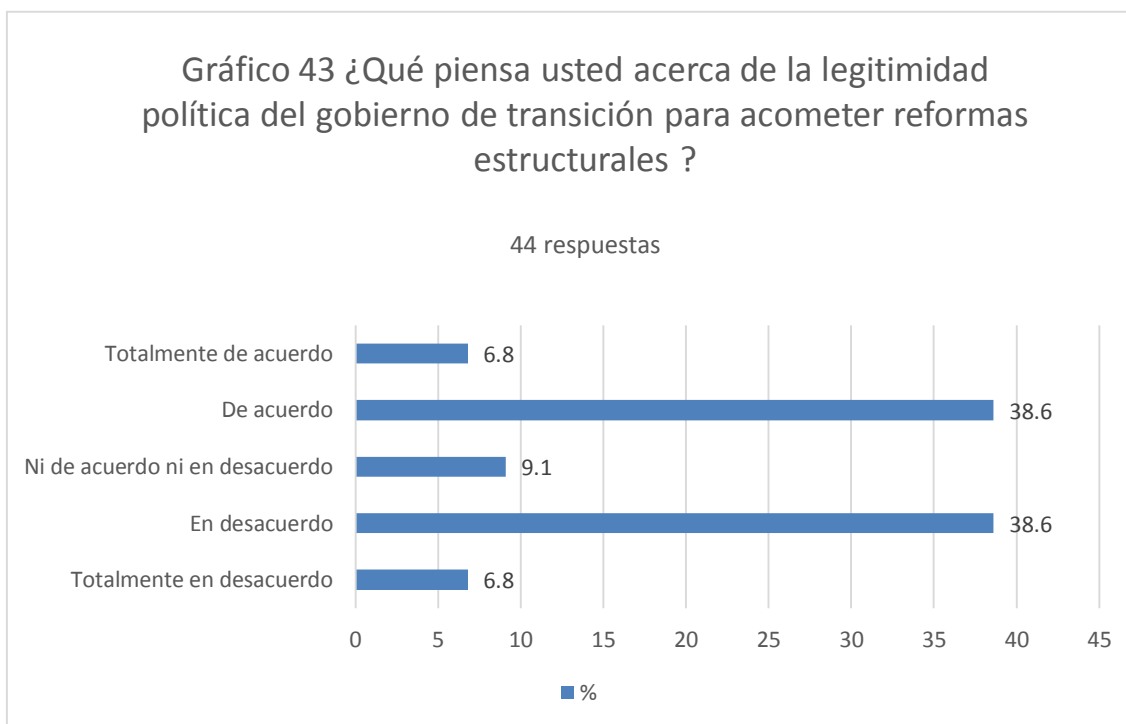
Cabe mencionar que el análisis desagregado arroja otras diferencias. Los más jóvenes (menores de 45 años), aquellos que nunca trabajaron en la administración pública, piensan que el gobierno podía hacer un esfuerzo mayor en la integración de *Lavalas*. Algo similar ocurre con los entrevistados que trabajaban para organismos internacionales, frente a aquellos que trabajaban en el gobierno.

Estos resultados nos muestran un panorama de opiniones muy diverso, poniendo de manifiesto que la inclusión es uno de los temas espinosos de la transición. Algo que, como veremos, tuvo su reflejo en la implementación del proceso.

Una última pregunta sobre la legitimidad es el alcance del mandato: ¿legitimidad para qué? ¿Se trata de la gestión de asuntos corrientes, de preparar el proceso

²⁰⁵ Naciones Unidas, Resolución 2122 (2013, p.3) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7044ª sesión, celebrada el 18 de octubre de 2013,

electoral e interactuar con la comunidad internacional, o debe ir más allá, sentando las bases del desarrollo a largo plazo?



Fuente: Encuesta de la investigación

Las perspectivas sobre este tema son perfectamente equidistantes. Hay tantas personas a favor (20) como en contra (20), y totalmente en acuerdo (4) o en desacuerdo (4). Esta divergencia señala un doble desencuentro. Por una parte, los procesos de transición, en un país donde el Parlamento “*ne passe pas de lois*”²⁰⁶, se ven como una oportunidad tecnocrática de hacer avanzar determinadas iniciativas estancadas durante años por la inacción parlamentaria. Por otra, la definición de estructural para mucha gente es difusa. Para unos cualquier medida de tipo legislativo que trascienda la transición sería estructural, mientras para otros es posible legislar y sentar las bases del futuro, aunque no deben tocarse temas centrales de la gobernabilidad (como el restablecimiento de las fuerzas armadas o el proceso de descentralización, por ejemplo).

El propio ex Primer ministro Latortue era consciente que había medidas estructurales que no correspondía a un gobierno de transición por su calado político, como el restablecimiento del Ejército. No obstante, cabe mencionar el vigor normativo del gobierno Latortue, cuyas reformas siguen aún su curso.

Una vez analizada la legitimidad del gobierno y su capital político a través de la inclusión, es preciso matizar los resultados. El análisis presentado sobre temas de inclusión política se refiere al periodo de formulación del CCI. La complejidad de las políticas de inclusión política será tratada en la subhipótesis siguiente, pues requiere

²⁰⁶ Entrevista de la investigación

una revisión de las medidas reales y efectivas hacia la inclusión de los diferentes actores.

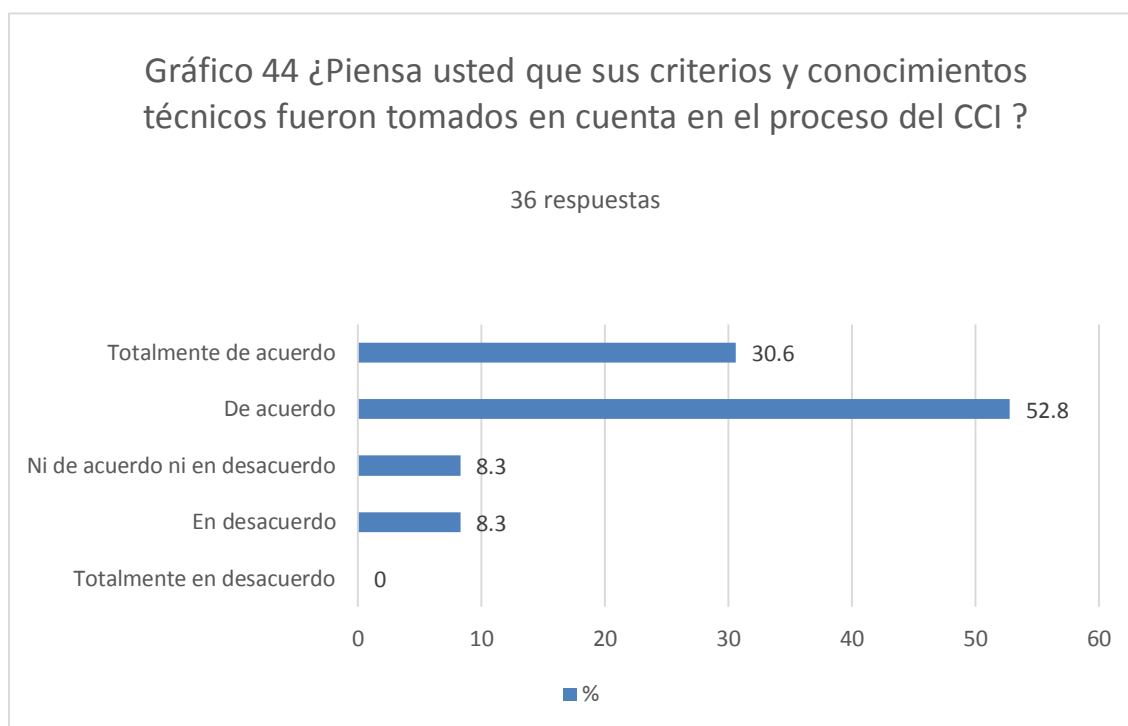
En suma, los datos nos muestran una cierta legitimidad gubernamental, aunque sumamente frágil. Asimismo, parece claro que la política de inclusión de otros sectores por parte del gobierno no fue muy exitosa, muy en particular con los sectores próximos a Lavalas. Las mujeres son las más críticas con la falta de inclusión política, un factor clave del éxito en contextos post conflicto. A continuación veremos si la participación en el CCI permitió cerrar alguna de las brechas de legitimidad.

5.4.2. La participación y la comunicación

El análisis de la apropiación nacional tiene muchos matices. Hemos visto que la legitimidad del gobierno y los esfuerzos de inclusión realizados no están exentos de controversia. Y apuntan a que en dicho contexto la legitimidad del gobierno debiera haber sido reforzada por una amplia participación social, en la medida en la que urgencia de la situación lo permitiese.

Dicha participación debería incluir obviamente los funcionarios permanentes de dicho gobierno, que tienen vocación de trascender en su puesto el breve lapso temporal de la transición (en Haití los altos cargos se mantienen tras el cambio de gobierno). Y al amplio abanico de organizaciones no gubernamentales, del ámbito de la sociedad civil en sentido amplio incluyendo ONG, sector privado, medios de comunicación, iglesias y partidos políticos. Sería razonable esperar que dónde la participación no llegara, lo hiciese al menos la comunicación. Analizaremos alguno de estos aspectos, antes de adentrarnos en una valoración general de la apropiación nacional.

En primer lugar, es importante señalar que la apropiación nacional empieza por los participantes directos en el proceso.

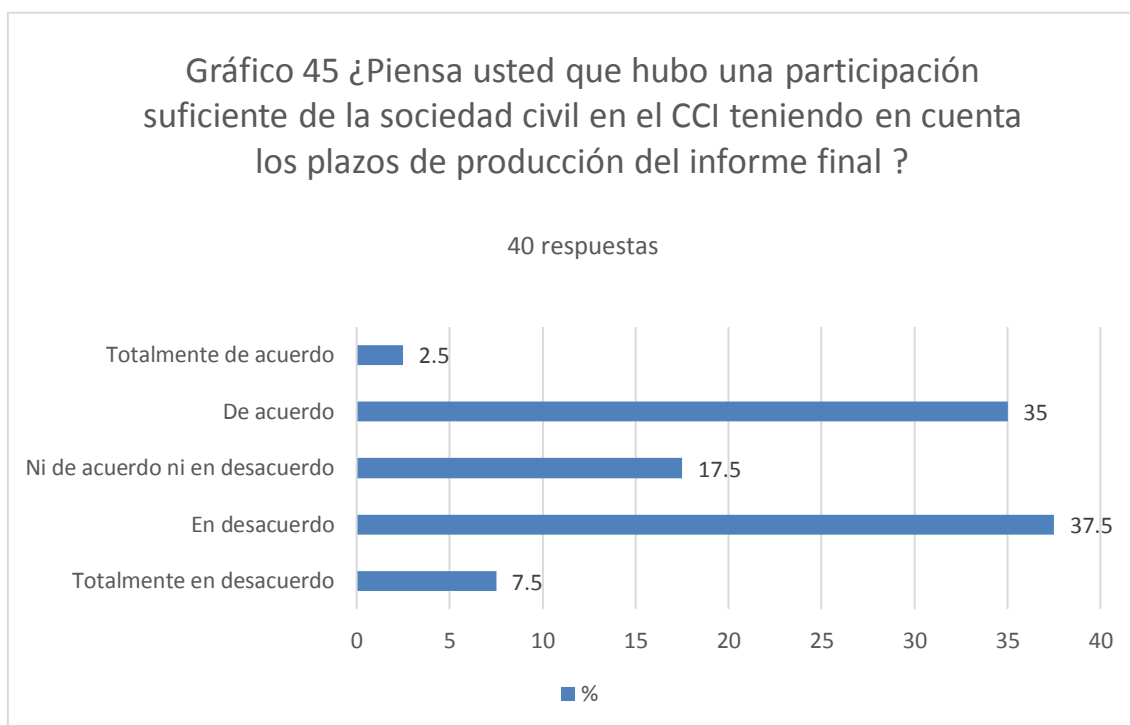


Fuente: Encuesta de la investigación

Es digno de mención que los participantes valoran significativamente este importante aspecto del proceso. El 82% está de acuerdo con que sus criterios y conocimientos fueron tomados en cuenta en el CCI, frente a un 8% que piensa lo contrario, y otro 8% que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.

El análisis desagregado nos muestra que no hay diferencia entre nacionalidades (aunque los haitianos muestran una valoración ligeramente superior a la de los internacionales). Curiosamente, el nivel técnico de implicación en el CCI tiene una valoración bastante más positiva que el de coordinación (político), lo que refuerza los hallazgos sobre el diálogo sincero e inclusivo que tuvo lugar en buena parte de los grupos a nivel técnico.

Por otra parte está la participación de actores no gubernamentales en el proceso. A ella se refieren las preguntas que enunciarnos a continuación.



Fuente: Encuesta de la investigación

Tan solo un 38% está de acuerdo con la afirmación, frente a un 45% que está en desacuerdo. Un notable 18% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo. No parece haber diferencias significativas en el análisis desagregado.

Es importante anotar que la silueta de la sociedad civil era difusa. Un entrevistado se preguntaba “*quelle société civile?*” otro señalaba que “*Haiti did not have a strong civil society*”. Por otra parte, otros entrevistados eran más positivos señalando que “*the CCI was very inclusive*”.

A continuación se realizó la misma pregunta para grupos específicos no gubernamentales: el sector privado, los partidos políticos y la diáspora (cuya importancia en Haití ha sido anteriormente analizada). Los resultados son diferentes en cada caso y el número de respuestas decreciente.

Cuadro 35: Valoración de la participación de diversos actores en el CCI				
Participantes	De acuerdo	En desacuerdo	Ni en acuerdo Ni en desacuerdo	Respuestas
Sector privado	50%	25%	25%	36
Partidos políticos	29%	56%	15%	34
Diáspora	20%	70%	10%	30

Fuente: encuesta de la investigación

A la luz de los datos, el sector privado es percibido como el de mayor participación en el CCI, por encima incluso de la media de la sociedad civil. Es muy posible que se asocie su presencia en el CCI al rol clave que este grupo desempeñó en la transición, pues en la lista de participantes no figuran muchos expertos vinculados a dicho sector. En palabras de un entrevistado, la sociedad civil estaba “*dominé par leurs interets financiers*”.

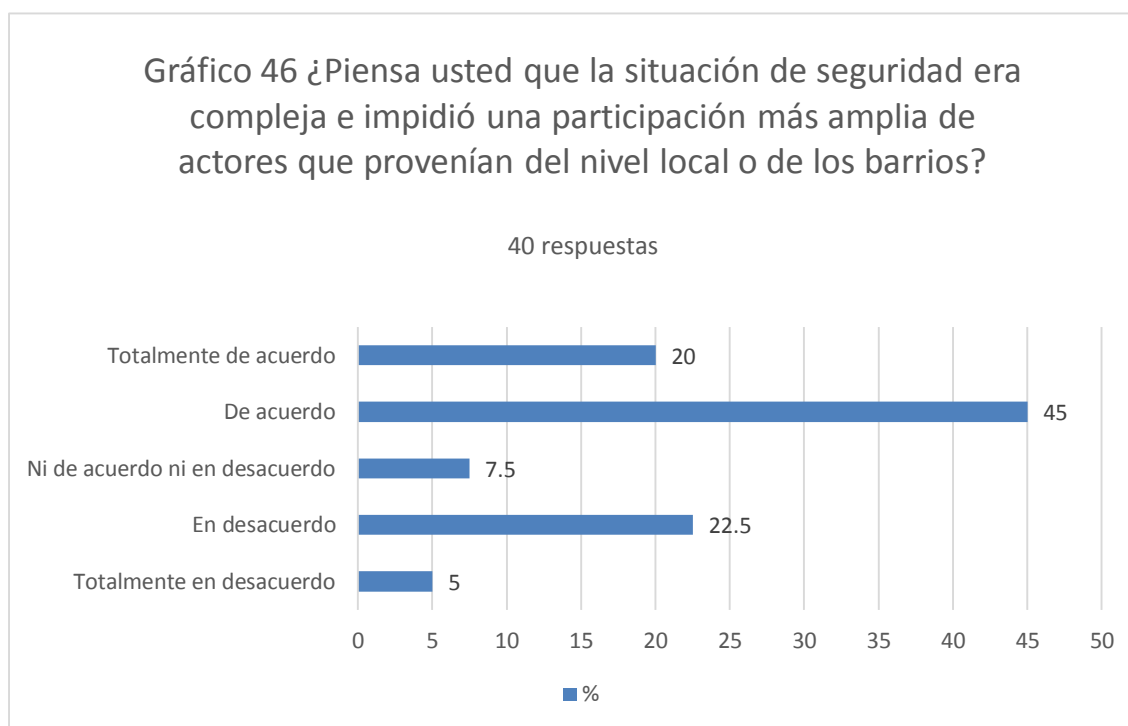
La participación de los partidos políticos también fue limitada (por debajo incluso de la media de la sociedad civil) y en el caso de Lavalas inexistente. Ninguno de los entrevistados manifestó haber tenido el menor intercambio con el sector Lavalas durante el periodo de elaboración del CCI.

Aun menor fue el rol de la diáspora, un actor relevante en el escenario de conflictos. Parece evidente que en el marco del CCI su principal rol fue el de proveedor de fondos al país, con un nivel de organización limitada para contribuir articuladamente a esfuerzos de esta naturaleza. En palabras de uno de los entrevistados “*ce n’est pas la diáspora qui va developper le pays*”. Otros señalaron que Latortue, en definitiva, venía de la diáspora.

Ahora bien, como vimos la participación social y política entrañaba algunas dificultades serias, en términos de logística, seguridad y tiempos, entre otras.

Con respecto a las dificultades logísticas, el 65% de los entrevistados estaba de acuerdo con que “*los recursos logísticos para la elaboración del CCI fueron suficientes*”, por un 26% en desacuerdo, y un 9% de indecisos. Esta variable, por tanto, no parece haber sido la definitoria.

Parece evidente que la seguridad pudo limitar (siquiera parcialmente) los esfuerzos de consulta y participación. Cuando se preguntó a los actores (Gráfico 46):

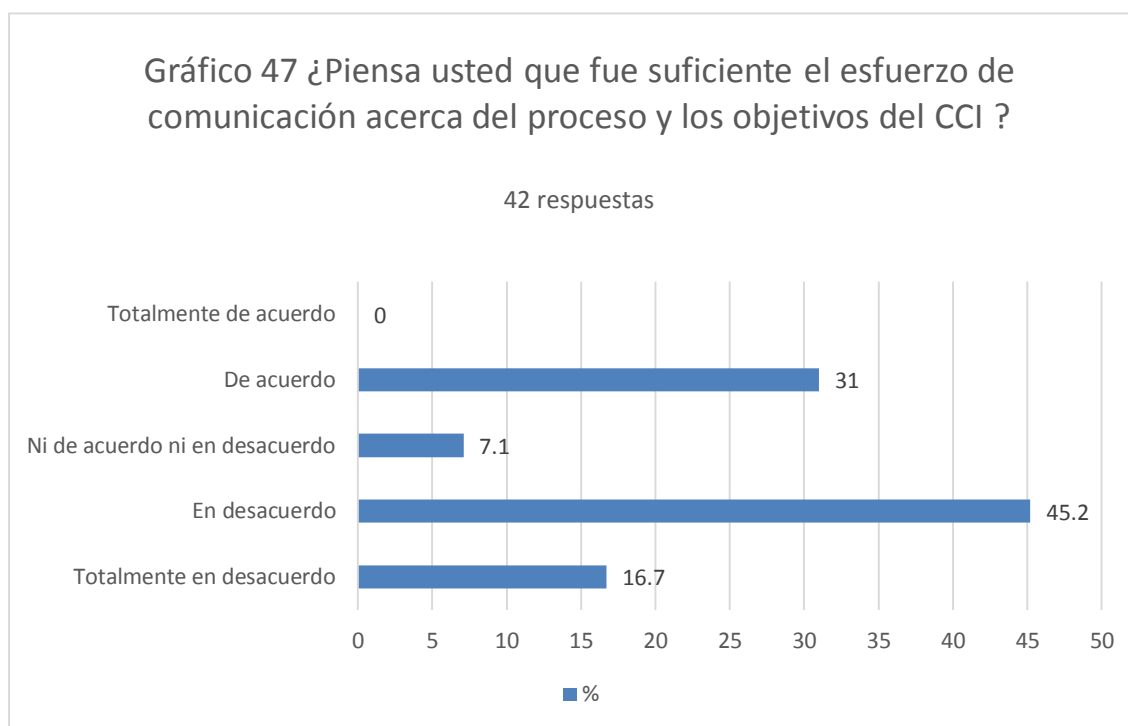


Fuente: Encuesta de la investigación

Un 65% pensaba que efectivamente fue limitante, frente a un 28% que pensaba lo contrario (y un 7% que no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo). Si bien la percepción de inseguridad era más arraigada entre los internacionales que entre los haitianos. De modo que la seguridad fue un factor relevante, aunque quizá no el determinante.

El diseño del proceso (el tiempo disponible, o la implicación política de algunos actores de la sociedad civil) pudo ser igualmente importante. Como señaló uno de los entrevistados, el gobierno pudo tener miedo “*d’affronter leur participation*” o simplemente no tuvo el tiempo, “*too much in too short timeframe*”. Ciertamente es que la situación de seguridad no facilitaba las cosas.

Por último hay que mencionar la comunicación, como un medio para llegar a los millones de personas que de ningún modo podrían participar directamente en el proceso. Los resultados en este sentido son esclarecedores. A la pregunta (Gráfico 47):



Fuente: Encuesta de la investigación

La opinión desfavorable duplica la favorable. Un 31% está de acuerdo con la afirmación, frente a 62% que está en desacuerdo. Y un 7% que no se pronuncia en ningún sentido. Es también significativo que no haya nadie “totalmente de acuerdo” con que el esfuerzo de comunicación fuese suficiente. Este es uno de los resultados más negativos del CCI. Si bien los participantes parecían relativamente satisfechos por el proceso, y “*en los círculos intelectuales y de las ONG era bien conocido*”, el gran público parecía estar mucho menos informado. La transparencia de la página web del proceso no fue suficiente. Como señalaba el proceso de lecciones aprendidas “*A communication strategy could have helped to alleviate criticism from the public*” (United Nations/World Bank, 2006, p.13).

En suma, los principales entusiastas del CCI son los participantes en el mismo. La opinión sobre la participación social en el proceso es bastante menos satisfactoria. La comunicación no fue en ningún caso una herramienta que pudiera, siquiera parcialmente, cerrar la brecha de participación e información ciudadana. Si bien la situación de seguridad era delicada y pudo ser un obstáculo, tampoco parece un factor determinante para los resultados de la investigación en materia de participación, y los ulteriores sobre la apropiación nacional.

5.4.3. Las capacidades nacionales

En capítulos anteriores se ha tratado la importancia del liderazgo nacional y las capacidades de planificación, gestión, coordinación, seguimiento y evaluación. La apropiación nacional depende en buena medida de la capacidad del gobierno de liderar un proceso e incluir a otros actores de la sociedad. Es difícil concebir la apropiación de un proceso como el CCI si no hay cierta capacidad de absorción y liderazgo (al menos temático y estratégico) en el gobierno.

¿Se tomó el CCI suficientemente en serio la capacidad nacional? ¿Realizó un planteamiento serio para incrementarla? ¿Tenía el gobierno las capacidades requeridas? ¿Cuáles fueron las trayectorias profesionales de líderes nacionales técnicos del proceso después del CCI?

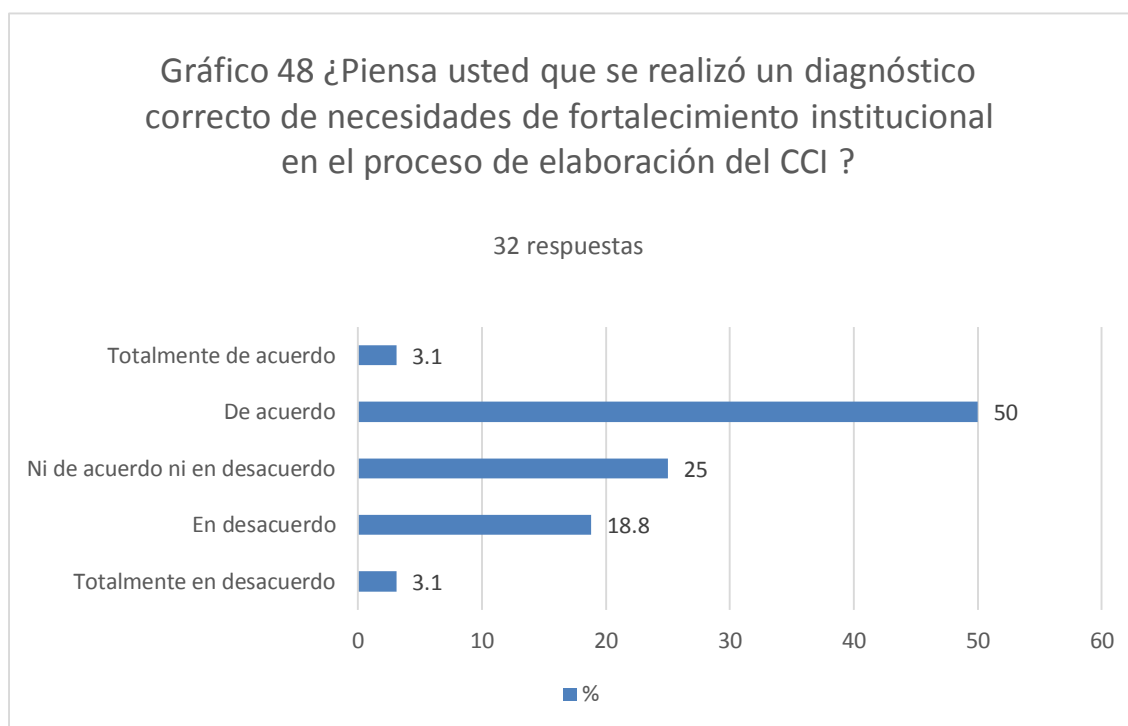
El CCI otorga una gran relevancia al desarrollo de capacidades, a partir de las lecciones aprendidas de la década precedente. El documento menciona igualmente el riesgo de asfixia del sistema, y la necesidad de tomar en cuenta la capacidad de absorción de las instituciones que *“peut être surevaluée par les bailleurs eux mêmes et qui ne pourra s’améliorer que graduellement”* (Gouvernement haïtien, 2004, p.6).

Recordemos que en 2004 la guía de los PCNA no disponía de mayor información sobre cómo tratar tan importante cuestión. Para abordar el importante y huido concepto de las capacidades nacionales en la elaboración del CCI, trataremos los siguientes aspectos:

1. *Si el fortalecimiento de capacidades estuvo tratado de manera conveniente en el CCI.*
2. *Si existieron los incentivos adecuados para los servidores públicos en su participación en el CCI (los incentivos para la ejecución serán tratados en la hipótesis siguiente).*
3. *Si efectivamente se produjo una fuga de cerebros del país, o de la administración pública.*
4. *Si las trayectorias profesionales de alguno de los funcionarios de alto rango implicados en el CCI fueron positivas.*

Para ello nos serviremos de las preguntas de la investigación y de información complementaria.

Pregunta en relación con el fortalecimiento de capacidades (Gráfico 48):

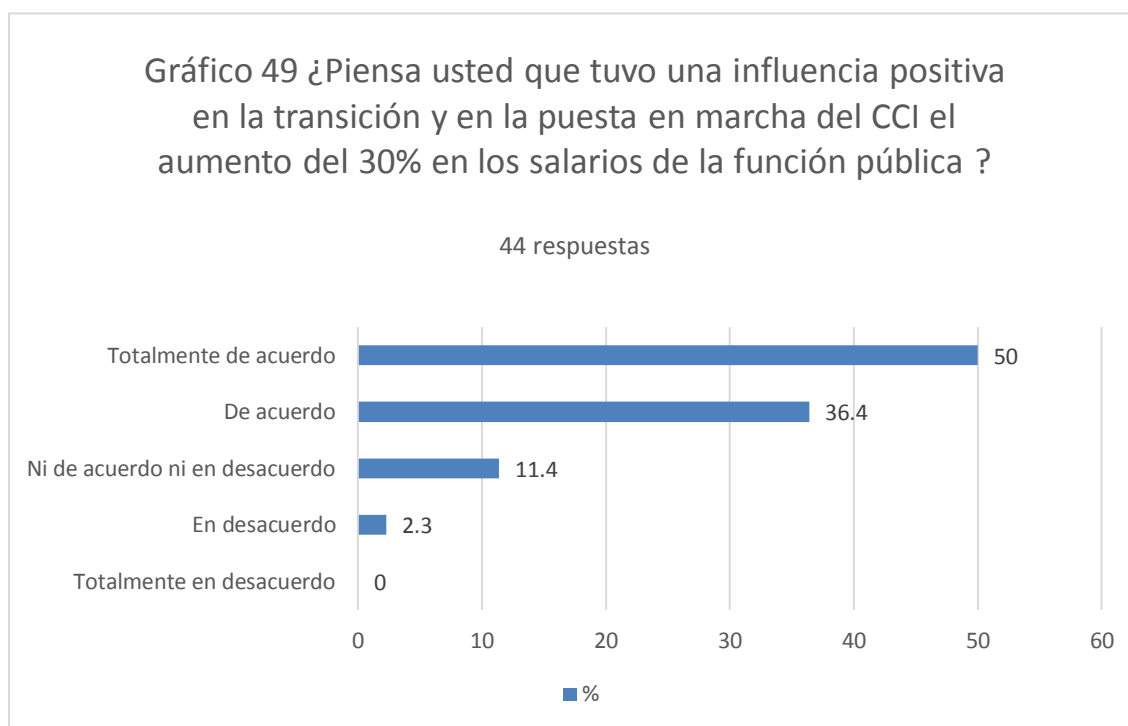


Fuente: Encuesta de la investigación

Un 53% daba una valoración alta, frente a un 22% baja y un elevado número de indecisos (25%). Los entrevistados señalaron esta cuestión como absolutamente capital, y algunos manifestaron que, si bien fue técnicamente un buen trabajo, el liderazgo nacional no fue suficiente en el CCI. De manera general reconocieron con respecto a las necesidades de fortalecimiento institucional un esfuerzo de análisis, una preocupación de los actores, e incluso una prioridad, pero manifestaron también algunas limitaciones del trabajo en la materia. Entre ellas los tiempos de elaboración del CCI o las tensiones internas en los ministerios. También apuntaron a la necesidad de un esfuerzo permanente de fortalecimiento institucional, creando estructuras de formación, como la *Ecole Nationale d'Administration Publique* (de reciente creación), imprescindible para funcionarios y los cargos de elección política²⁰⁷. La percepción de los entrevistados fue marginalmente mejor entre aquellos que habían trabajado previamente en una administración pública nacional.

Pasamos a continuación a evaluar alguno de los incentivos. Al no tener información sobre incentivos de formación, nos referiremos aquí a los incentivos económicos. (Gráfico 49):

²⁰⁷ Entrevista de la investigación



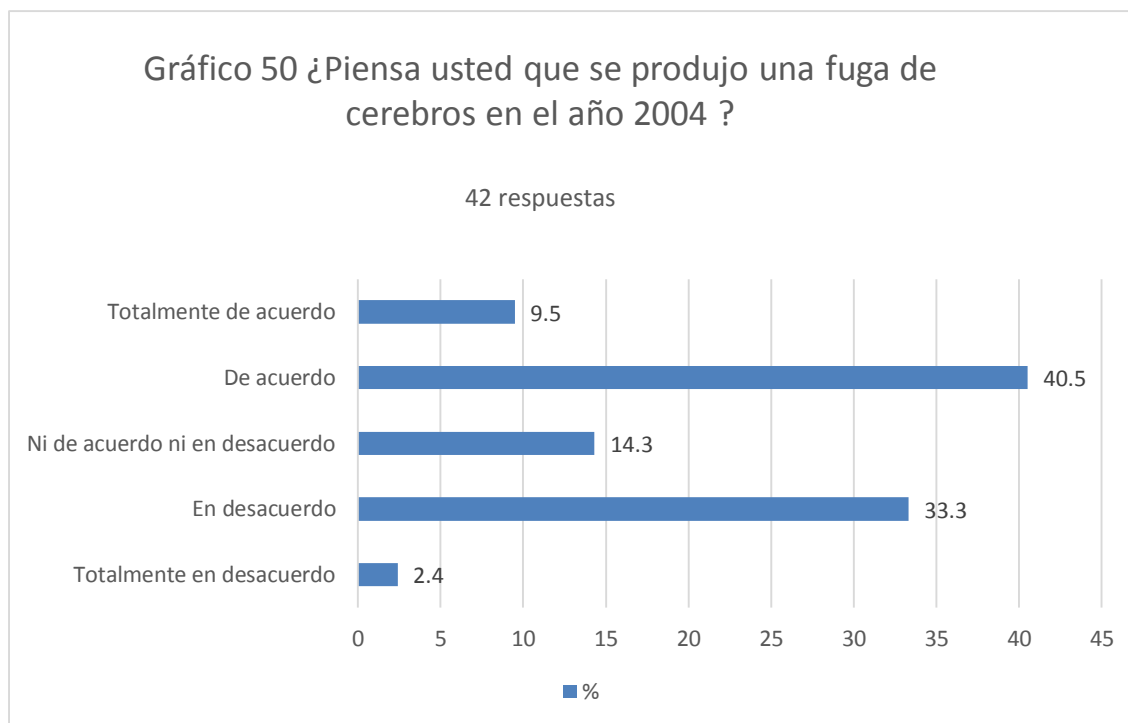
Fuente: Encuesta de la investigación

Hasta un 86% de los participantes estaba de acuerdo con la afirmación, y sólo un entrevistado se manifestó en contra (11% de indecisos). Esto nos muestra un amplio apoyo a esta medida, que compensaba la pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios en años anteriores. No obstante, muchos entrevistados señalaron que dicho aumento debería haber venido acompañado de contrapartidas, pues no se percibió un cambio sustancial en el funcionamiento de la administración pública.

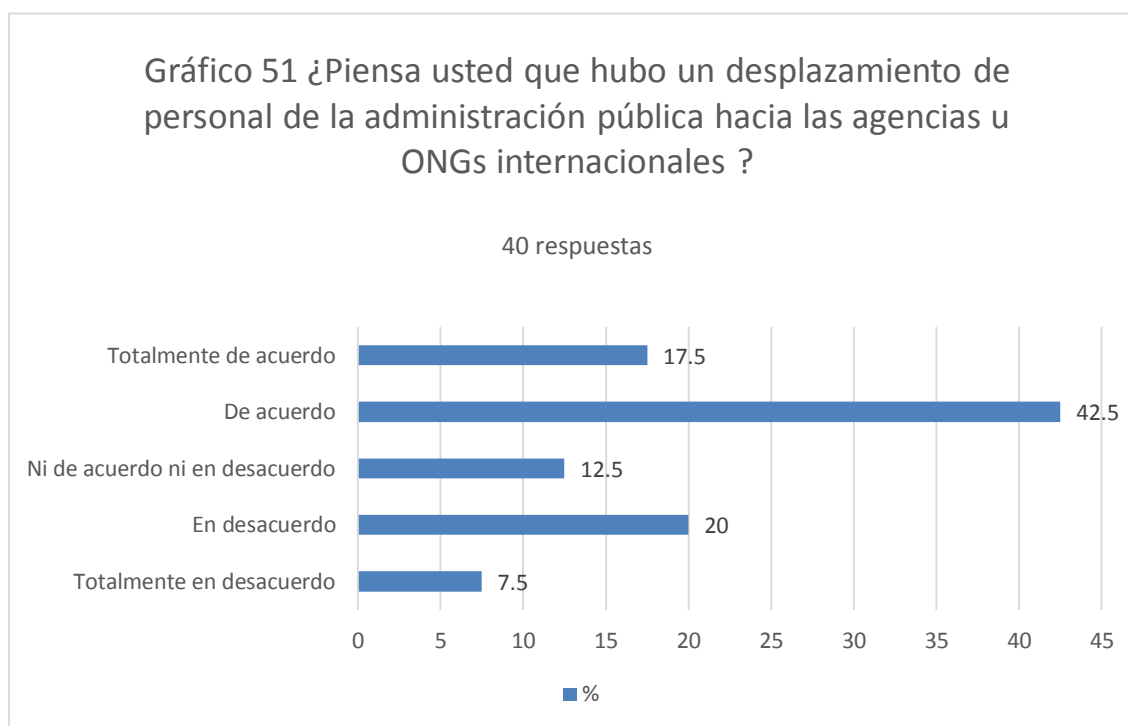
El análisis desagregado muestra resultados hasta cierto punto esperables. Dentro de una visión generalmente positiva, los haitianos son mucho más favorables que los internacionales, aquellos que han trabajado en una administración pública *versus* aquellos que no lo han hecho, así como aquellos que en aquel entonces eran funcionarios de gobiernos frente al resto de grupos analizados.

En todo caso, casi todos defienden la medida, y algunos señalan que ciertos funcionarios habían sido “*humillados por el régimen anterior*”, con la presencia en todos los ministerios de personas de la confianza de la presidencia. Es importante aquí señalar que el gobierno finalmente aumentó un 45% los salarios (Latortue, 2005-2006). Y que también se ofrecieron incentivos a personas provenientes de la diáspora para un apoyo de alto nivel (al menos 45 vinieron en apoyo a la coordinación estratégica del gobierno en diversas áreas). Dicho lo cual, para no perder de vista el contexto, cabe mencionar que un funcionario de alto rango y antigüedad cobra 1.000 dólares de EU, menos que un asistente administrativo trabajando para algunos organismos internacionales.

Es difícil saber si estos esfuerzos evitaron una salida del personal más cualificado de una administración pública desmoralizada. A continuación se revisan dos preguntas complementarias.



Fuente: Encuesta de la investigación



Fuente: Encuesta de la investigación

Las respuestas a la primera pregunta nos muestran un panorama bastante equilibrado, en el que no se vislumbra una fuga de cerebros masiva. Un 50% cree que la hubo, frente a un 36% que no está de acuerdo, y un 14% que no lo tiene claro. Las entrevistas hablan de mucha gente que salió al extranjero, pero también regresó de la diáspora en dicho periodo. Habida cuenta de la emigración regular de personal cualificado (como en el caso de la emigración a Canadá), las cifras no avalan una hipotética fuga de cerebros. Parece haber coincidencia en que de haberse producido era “*plus en 2010 qu’ en 2004*”. Dicho esto, cabe mencionar que el porcentaje de los que perciben una fuga de cerebros es ligeramente superior entre aquellos que han trabajado en la administración pública nacional con respecto a aquellos que nunca lo han hecho.

La segunda pregunta muestra una cifra ligeramente superior, con un 60% que está de acuerdo con que se produjo un desplazamiento de personal de la administración pública hacia las ONG y organismos internacionales, frente a un 28% en desacuerdo. Éste es un fenómeno común en Haití. Como explicaba un entrevistado “*Because of the salaries, I understand*”. Sin embargo, las cifras y las respuestas cualitativas tampoco apuntan a un debilitamiento masivo de la función pública por dicho motivo.

Por último haremos referencia a las trayectorias profesionales de los participantes que tuvieron un rol de coordinación temática o sectorial en el CCI.

De un total de 17 haitianos en funciones de coordinación técnica en el CCI, sobre 4 no se pudo obtener información fidedigna y uno falleció. Con respecto a los 12 sobre los que hay información disponible:

- *4 fueron Ministros posteriormente (por primera vez), en las áreas de Obras públicas, Educación, Medio ambiente y Comercio.*
- *Uno fue Director de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haiti post-terremoto en 2010 (a su vez co-presidida por el Primer Ministro Jean Max Bellerive y el ex-Bill Clinton).*
- *4 ocupan cargos de alta responsabilidad en la administración pública*
- *3 trabajan en el sector privado o son profesionales liberales (y uno de ellos vive fuera del país)*

En suma, un 42% de las personas que ocuparon grados con liderazgo temático a nivel nacional tuvieron posiciones de privilegio en la administración pública posterior, en gobiernos de diferente signo político. Varios de los ex ministros mencionados trabajan actualmente como consultores para diversos organismos y jugaron un rol importante en la ejecución del CCI, como es el caso de la educación, donde se logró un trabajo interno y externo de programación conjunta muy meritorio.

Como veremos posteriormente, la administración pública fue un área de preocupación del CCI, hasta el punto que se aprobó en dicho período el proyecto de reforma de la función pública, que perdura hasta nuestros días.

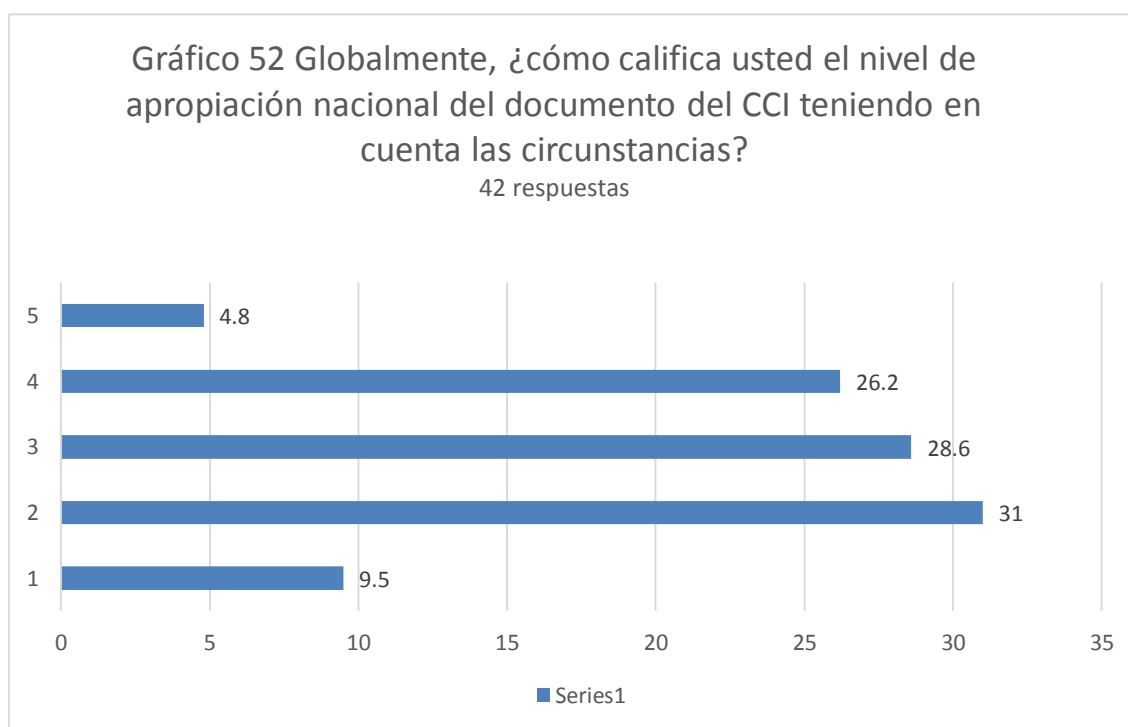
En suma, además de los avances ya comentados en el fortalecimiento de capacidades, estos datos nos aportan información útil para pulsar la apropiación nacional. El CCI tuvo en cuenta (con una metodología *ad hoc*) las necesidades de fortalecimiento de capacidades y no propició una fuga masiva de cerebros más allá de las fronteras. Parece que tuvo lugar una dignificación de la función pública (previsible en un gobierno de corte tecnocrático), por “*competence et non par militance*”. Sí parece haberse registrado una salida moderada de funcionarios del gobierno hacia otros organismos internacionales, aunque probablemente no mucho mayor que la acontecida en otros periodos similares (e inferior a la de 2010). Todo ello sirvió de base a una cierta capacidad de apropiarse e incluso liderar (en ciertos temas) la discusión y posterior ejecución del CCI.

El desafío del fortalecimiento de capacidades en Haití es, no obstante, colosal, y el CCI difícilmente podía dar completa solución a este problema. Su influencia en la ejecución del CCI se analizará más adelante.

5.4.4. La apropiación nacional del CCI

Hemos revisado algunos de los aspectos que influyen, de un modo u otro, en la valoración de la apropiación nacional: la legitimidad del gobierno, su nivel de inclusión política y social, la comunicación externa y la capacidad nacional. El CCI ha sido criticado porque *“has never been ‘owned’ in any meaningful sense by Haitians and the process was hardly ‘inclusive’ beyond consultation in the ‘capital of Port-au-Prince and to a lesser extent in the regions”* (Muggah, 2007, 172-173) ¿Cómo valoran los entrevistados el nivel de apropiación nacional del CCI?

Como vimos, el CCI creó un entorno donde al menos los participantes sintieron que había un espacio en el que su opinión y criterios eran tomados en cuenta (82%), lo que *a priori* debería crear condiciones para una mayor apropiación.



Fuente: Encuesta de la investigación

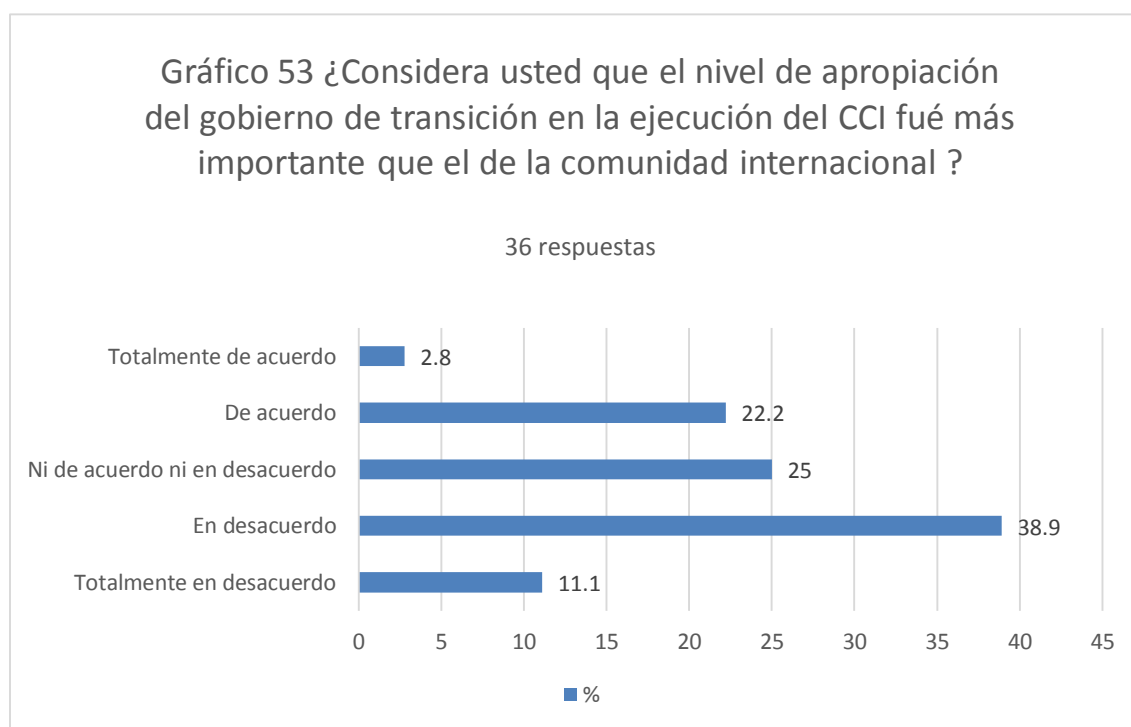
Los resultados son bastante ambiguos. Como vemos, el 41% de los entrevistados se inclina por una valoración baja, el 31% por una valoración alta y un alto porcentaje 29% por una valoración intermedia. Varios entrevistados mencionaron que había una apropiación gubernamental (a la que varios darían un 4), pero que la

apropiación nacional era más baja, por cuestiones como la limitada participación de la sociedad civil.

Curiosamente, el nivel más político de elaboración del CCI (instancias de coordinación en general), tiene una valoración más alta que el técnico, con una media del 3.25 (versus 2.86 del total). Algo que podría eventualmente explicarse por la diferencia entre el relato político de la apropiación nacional, y la realidad de la elaboración del mismo, con una fuerte presencia de expertos internacionales.

Un dato llamativo es que la valoración de los entrevistados haitianos e internacionales es, en un tema tan simbólico, exactamente la misma (una media de 2.86), ligeramente inferior a la media (3), pero bastante por debajo de lo que pudiera considerarse un fuerte liderazgo nacional (4 o superior). Este hecho da una mayor relevancia a los datos obtenidos.

Como se ha visto, apropiación nacional y apropiación gubernamental no son exactamente lo mismo. En el caso de Haití, el gobierno jugó un rol preponderante en la formulación del CCI. ¿Y en la ejecución, hacia qué lado se inclinaba la balanza? ¿Era la presencia de la comunidad internacional dominante versus la nacional? ¿Hasta qué punto? Por ello se formuló la pregunta siguiente (Gráfico 53):



Fuente: Encuesta de la investigación

La media es de 2.67, de lo que se infiere que los entrevistados perciben que la apropiación de la comunidad internacional durante la ejecución fue superior a la del gobierno. El 50% otorga un peso mayor a la comunidad internacional, que algunos califican de “*absolutamente preponderante*”. No obstante, el 25% piensa que el rol

del gobierno fue más importante y un elevado 25% no se pronuncia. Es decir, un 50% no se decide a inclinar la balanza del lado de la comunidad internacional.

El 25% de acuerdo con la afirmación se explica en parte porque los haitianos valoran mucho más favorablemente la implicación del gobierno que los internacionales (2.91 de media frente a 2.29). Este dato es consistente con otro hallazgo. Los 13 entrevistados de aquel gobierno de transición pensaban que la apropiación del gobierno fue más elevada que el de la comunidad internacional (3.08). Un entrevistado comentó *“Latortue etait complètement approprié du document, un 4”*. Otros sin embargo mencionaron que el gobierno no se apropió lo suficiente del pilotaje estratégico del CCI, dejándolo en manos de los donantes, con la *“comunidad internacional tomando las decisiones en lugar de los actores haitianos”*.

Es también interesante observar que mientras los haitianos valoraron la apropiación nacional con una media de 2.86, estimaban que, en la ejecución del CCI, la apropiación de la comunidad internacional era similar a la del gobierno. Por una parte, esto podría apuntar a una apropiación más gubernamental que nacional, en línea con lo sugerido en numerosos comentarios cualitativos. Por otra parte, podría eventualmente sugerir también una debilidad relativa en la apropiación del documento por la Comunidad Internacional, o algunos de sus miembros. Algo consistente con la brecha entre el discurso de alineamiento de los donantes, y la realidad de la ejecución (que será analizada posteriormente).

5.4.5. Conclusiones

En suma, podemos constatar una insuficiente apropiación nacional en la elaboración del CCI. Los datos no ponen de manifiesto una alta apropiación que propulse un proceso de consolidación de la paz. Sugieren más bien un nivel de apropiación nacional medio, focalizado en sectores educados de la capital del país, con una fuerte presencia de la comunidad internacional como telón de fondo.

La implicación gubernamental, aparentemente más elevada, no es suficiente para compensar los déficits de apropiación nacional, por las ya mencionadas brechas de legitimidad y participación social. Los esfuerzos por dignificar la administración pública contribuyeron sin embargo a mitigar las deficiencias estructurales de la misma.

Si bien podemos considerar la apropiación nacional como una insuficiencia del proceso, los datos no corroboran algunas afirmaciones previas que apuntan a una bajísima apropiación nacional. En un contexto de transición, con una frágil situación de seguridad y un gobierno históricamente débil, el CCI aseguró un cierto nivel de implicación nacional, en la forma y en el fondo. En qué medida sirvió para la ejecución, se analizará en la sub-hipótesis siguiente.

5.5. UN BAJO NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONTENIDOS DEL CCI

Hemos visto en las sub-hipótesis anteriores que el CCI fue una herramienta útil que, vista en retrospectiva, contribuyó a la paz negativa y positiva en el país. Hemos analizado también una primera insuficiencia del CCI, su limitada apropiación nacional a causa de la inadecuada implicación de la sociedad civil en el proceso. No obstante, el nivel de apropiación gubernamental (quizás el más importante para la ejecución del CCI) parece más elevado. Este matiz es sumamente importante, porque el liderazgo nacional debe ser el principio orientador de la consolidación de la paz.

La primera sub-hipótesis ya nos permitió adentrarnos en la utilidad del CCI, y explorar su impacto a medio y largo plazo. Si fue útil, presumiblemente algo logró. La presente sub-hipótesis se focaliza en la ejecución del CCI en el periodo (julio 2004-septiembre 2006)²⁰⁸. Este punto es particularmente interesante pues la falta de guía en materia de ejecución era una de las principales limitaciones de la metodología del PCNA en aquellas fechas.

El proceso de lecciones aprendidas del CCI señalaba que *“the implementation of the ICF was significantly hampered by the lack of the effective monitoring and coordination mechanisms, wich took six to eigth months to be set up and running to varios degrees of effectiveness”* (United Nations/World Bank, 2006, p.13). Con esa carencia, el documento señalaba que las *Transitional Results Matrix (TRM)* no podían ser fácilmente monitoreadas.

Muchos de los obstáculos mencionados en el documento de lecciones aprendidas no son imposibles de resolver con el recurso a diversas fuentes de información. A la hora de analizar el grado de implementación del CCI nos basaremos en las siguientes fuentes:

- 1) Encuesta de la investigación
- 2) El Livre Blanc escrito por el Gobierno de Latortue
- 3) Información recogida en el marco de la investigación

El análisis se centrará en los aspectos siguientes, que se refieren tanto al entorno de la ejecución del CCI (principios orientadores, medios humanos y financieros, mecanismos de coordinación e incentivos) como al logro de resultados y su sostenibilidad en el tiempo:

- a) Una consideración sobre la utilización en el CCI de las orientaciones transversales de la consolidación de la paz mencionadas en el capítulo 2: Inclusividad (aunque sea de forma progresiva); Construcción institucional

²⁰⁸ Si bien posteriormente el CCI sería extendido, resulta aún más difícil en dicho contexto valorar su aplicación, por lo que el análisis se ciñe al periodo de implementación original.

- (señalando que no es ni rápida ni fácil), El apoyo internacional sostenido (político y económico, global y regional) y la rendición de cuentas mutua
- b) El compromiso y desembolso de los recursos prometidos por la comunidad internacional
 - c) Los mecanismos e incentivos institucionales para la coordinación de la ejecución del CCI
 - d) La definición de prioridades, su realismo y su orientación a la consolidación de la paz
 - e) Los resultados clave del CCI
 - f) La secuencia de intervenciones a medio y largo plazo

5.5.1. La aplicación de las orientaciones transversales de la consolidación de la paz

Es preciso mencionar, de entrada, que estas orientaciones generales de la ONU, al igual que la declaración de París, no estaban escritas en el momento de elaboración del CCI. No obstante, eran ya lecciones aprendidas de procesos previos, y ampliamente aceptadas en los círculos de la AOD, tanto a nivel internacional como nacional.

Cabe mencionar en primer lugar la ***Inclusividad en la esfera política*** (aunque sea de forma progresiva).

Sobre esta cuestión ya se presentaron datos abundantes en la sección precedente, que mostraban retos importantes. Este es sin duda uno de los aspectos más delicados de la implementación del CCI, y de la transición política en general. Nos centraremos aquí en la inclusión del partido *Lavalas*, principal fuerza política del país en aquel momento. Partiendo de diversas fuentes de información, analizaremos primero la fase inicial de transición de marzo de 2004, luego la ejecución del CCI y finalmente la transición a un gobierno electo (2006).

Como vimos, la transición incluyó formalmente a *Lavalas* en la tarea de formación del nuevo gobierno (*Conseil Tripartite*). Sin embargo, a partir de ese momento se inició un proceso complejo. De las entrevistas de la investigación se desprende que los sectores de *Lavalas* estaban atemorizados ante un posible revanchismo. Algunos señalaban que los exparlamentarios de *Lavalas* buscaban protección y se reunieron con altos representantes de la comunidad internacional, preocupados por un inminente ajuste de cuentas. Otros señalaban que ellos eran conscientes de que habían hecho mal las cosas. Mientras algunos señalan una auténtica persecución política, otros lo niegan. Lo cierto es que como algunos análisis señalan “*little has been done to entince Fanmi Lavalas inside*”. (ICG, 2004, p.26). Mientras el exPrimer Ministro Latortue reconocía presiones de miembros del Grupo 184 para orillar a *Lavalas*.

Frente a la denuncia del partido *Fanmi Lavalas* de la comisión de asesinatos y ataques físicos contra cien de sus miembros *Fanmi Lavalas* (2004), ICG concluye que la mayoría de estos ataques tuvieron lugar en la anarquía posterior a la salida de

Aristide y “*While there is no evidence of the transitional government’s involvement in these acts, both it and the judiciary have failed to conduct proper investigations*” (ICG, 2004,p.22). Para luego mencionar que mientras el ex Primer Ministro de Aristide (Yvon Neptune) y su ex ministro del Interior fueron detenidos por su supuesta implicación en una masacre en Saint Marc, no se habían tomado medidas contra los rebeldes anti-Aristide o aquellos que habían atacado a Fanmi Lavalas.

La propia detención de Yvon Neptune, en prisión durante toda la transición es una de las páginas negras de ese período. Hasta 13 referencias directas a este asunto surgieron en el marco de las entrevistas de la investigación, sin mediar una pregunta al respecto. El ex Primer Ministro afirmó no estar al corriente de su detención, una muestra más de que la cohesión gubernamental “*laisse parfois a desirer*” (Latortue, 2005/2006, p.24). No es por tanto extraña la conclusión de uno de los entrevistados « *On a raté un peu le sujet droits de l’homme, pas de réconciliation... le cas Neptune, un exemple de cela* ».

El diálogo nacional previsto en el CCI para promover una reconciliación nacional fue en efecto lanzado. No obstante su efecto parece haber sido muy limitado, pues si algún entrevistado reconocía que “*il y au des tentatives, le dialogue national, arrêté apres l’arrivée de Preval*”, ICG no veía condiciones para el mismo « *le dialogue national intermittent n’a débouché sur aucun agenda commun pour le futur du pays. L’absence de compromis a été soulignée par l’utilisation qu’a fait le gouvernement de transition de ses pouvoirs pour persécuter les anciens partisans et dirigeants Lavalas, tels que Yvon Neptune, dans la plupart des cas sans charges ou procès* ».²⁰⁹

Es preciso subrayar que esta falta de reconciliación se tradujo en una grave situación de inseguridad en el país, con cientos de muertos producto de los enfrentamientos y un clima generalizado de violencia. ¿Cuál fue realmente el balance de esta inseguridad, un lastre insoportable para la ejecución del CCI?

The Lancet publicó un estudio sobre el período, donde mostraba que “*8.000 individuals were murdered in the greater Port-au-Prince area during the 22-month period assessed... Kidnappings and extrajudicial detentions, physical assaults, death threats, physical threats, and threats of sexual violence were also common*” (Kolbe y Hutson, 2006, p.1). Un 48% de los asesinatos eran atribuidos a organizaciones criminales, un 26% a desmovilizados/organizaciones anti-lavalas, y un 22% a la Policía Nacional Haitiana. Este estudio tiene una doble utilidad:

- (i) pone en evidencia el clima de altísima inseguridad, y abusos contra los derechos humanos, con una tasa anual de homicidios en el estudio de 219/100.000 habitantes, comparada con las tasas de 5-10/100.000 registradas entre 2007 y 2012).²¹⁰

²⁰⁹ ICG, Haïti: Les élections pourront-elles avoir lieu en 2005?, 3 Aout 2005

²¹⁰ Cifras de UNODC, <http://knoema.com/UNODCHIS2014/unodc-international-homicide-statistics-2014?location=1000760-haiti> . Si bien el resultado del estudio publicado en *The Lancet* puede ser cuestionable, y tienen un amplio margen de error, evidencia la amplitud del problema versus la situación posterior. Es preciso anotar que las estadística de seguridad en la región de América Latina han mejorado

- (ii) Analiza el perfil de los supuestos responsables de la violencia, introduciendo información en el marco de acusaciones recíprocas. La PNH aparece como responsable de una quinta parte de los casos de muerte violenta, y las tropas de Naciones Unidas de ninguna.

Finalmente, el experto independiente de Naciones Unidas señalaba a principios del 2006 *“La mayoría de los ataques más graves contra las personas (asesinatos y secuestros) no son fruto de algún tipo de complicidad del Estado sino a sus carencias en materia de prevención, debido principalmente a la difícil situación heredada....No obstante, existe otra razón. Se observa que Jean Bertrand Aristide nunca ha condenado categóricamente esos actos desde su exilio ni, sobre todo, ha desautorizado política y expresamente a sus autores, que -implícita o incluso explícitamente- se sirven de la inseguridad como medio de desestabilización del proceso de transición y piden el regreso del ex Presidente”* (Naciones Unidas, 2006).

El propio Consejo de Seguridad de la ONU se pronunció al respecto: *“Concerned by any arbitrary detention of people solely for their political affiliation, calling on the Transitional Government to release those against whom no charges have been brought”* (United Nations, 2004c, p.1) en noviembre del 2004 y *“Condemning all violations of human rights, including lack of due process and prolonged pretrial detentions”* (United Nations, 2005b, p.1) en junio del 2005.

Este sobrevuelo de diferentes fuentes (opiniones de los responsables políticos, ICG, Naciones Unidas y una revista de prestigio) nos permite enmarcar el debate sobre la grave situación acontecida entre 2004 y 2006.

Por último, es preciso señalar que a última hora se logró que Lavalas participara en las elecciones de 2006, junto con Rene Preval (ex presidente con dicho partido aunque candidato bajo otra plataforma). Es decir, la inclusión política real llegó apenas al final del proceso. A título anecdótico, cabe mencionar que el *Livre Blanc* de Latortue pasa de puntillas sobre esta espinosa cuestión.

En suma, el CCI preveía una dinámica de diálogo y reconciliación pero faltó el impulso político necesario. Mientras algunos entrevistados consideran que esa inclusión política era indispensable, otros dudan de la viabilidad política de dicho enfoque. Esta dinámica de confrontación verbal y física en las calles de Puerto Príncipe tuvo un alto coste en materia de seguridad y confianza, y se erigió en la prioridad de la MINUSTAH y el principal obstáculo a la implementación del CCI.

Construcción institucional (señalando que no es ni rápida ni fácil).

Este segundo aspecto fue ampliamente cubierto en la sección precedente desde la perspectiva de la planificación, y será abordado brevemente en este capítulo. El CCI realizó un esfuerzo importante en el periodo de formulación. No obstante la ejecución fue, a juicio de los entrevistados, más complicada. *“a lot of talk, some protocols, but in the end is difficult” “meme quand on semble avoir la volonté, on a*

solo en fechas recientes, y las comparaciones con periodos como 2004 enfrentan desafíos complejos, véase Informe de Desarrollo Humano regional sobre seguridad ciudadana, (PNUD, 2013-2014)

pas la patiente”; “*ce n’était pas le premier soucis*”. Lo cierto es que ningún donante asumió el liderazgo estratégico del tema, por lo que los avances fueron bastante aleatorios y tributarios del interés en cada sector. Los incentivos fueron variables, pero como veremos en el tema de la coordinación, de algún modo existieron.

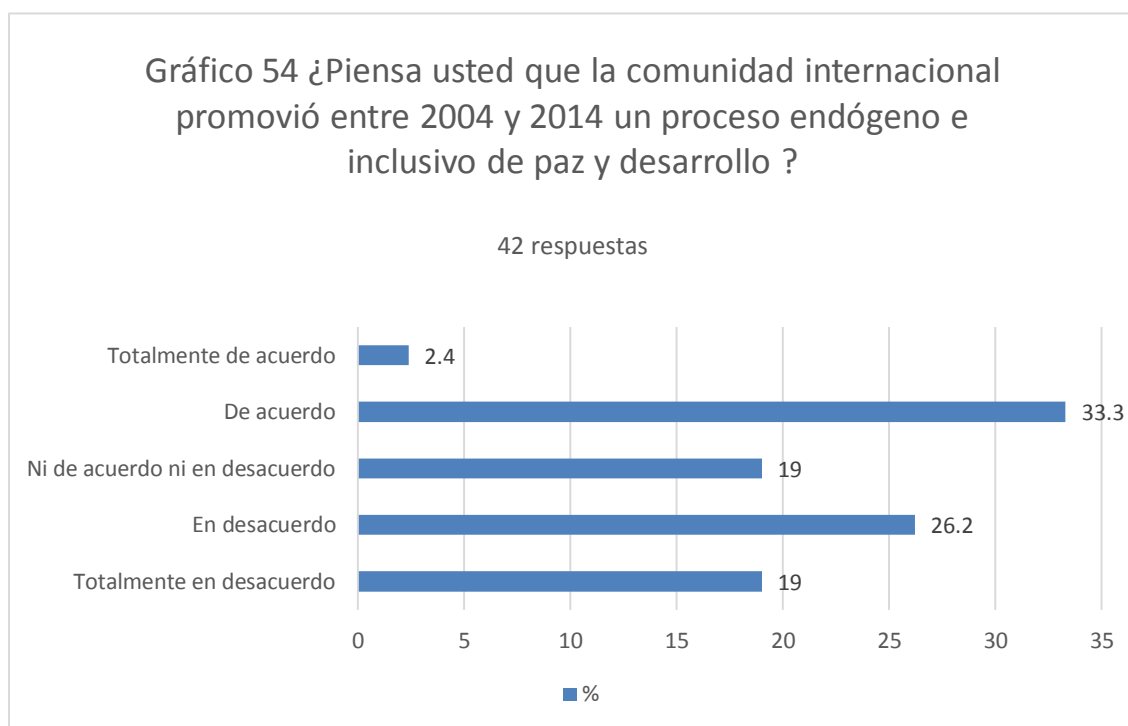
Por su parte, el gobierno Latortue hizo grandes avances en el tema institucional, retomando y regulando la reforma administrativa, las finanzas públicas, la educación o la lucha contra la corrupción, entre otras. En palabras de un entrevistado: “*Il y a beaucoup plus de lois approuvées par Latortue qu’avec d’autres gouvernements*”. De hecho, al menos 62 decretos fueron aprobados entre marzo del 2004 y marzo del 2006.²¹¹ No queda claro si esto tuvo que ver con el CCI, con el perfil tecnocrático del gobierno de transición o con ambos.

Apoyo internacional sostenido (político y económico, global y regional) y rendición de cuentas mutua.

Una de los aprendizajes de la experiencia 1994-2004 en Haití fue el costo de la falta de continuidad en la consolidación de la paz. El propio Secretario general de la ONU mencionaba en un editorial “...*the most important lesson is that there can be no quick exit. Haiti will need our resources and our support for a long time. The current crisis is at least as much the result of irresponsible behavior by the Haitian political class as of omissions or failures in previous international efforts. This means that true success will involve helping new and more responsible political groups to emerge -- building on the role played in the crisis by civil society. That cannot be done quickly. A long-term effort -- 10 years or more -- is needed to help rebuild the police and judiciary, as well as basic social services such as health care and education* (Annan, 2004).

Sobre este punto se planteó la siguiente pregunta (Gráfico 54):

²¹¹ Véase: *L’oeuvre législative du Gouvernement Intérimaire*, <http://www.gerardlatortue.org/PDF/Decrets.pdf>



Fuente: Encuesta de la investigación

Un 36% está de acuerdo con la afirmación, frente a un 45% que está en contra, y un 19% que no se decide. Pocos discuten que ha habido una presencia internacional permanente, con una AOD significativa y con la presencia militar de la MINUSTAH en el período 2004-2015. No obstante, dicha presencia no ha provocado necesariamente un desarrollo endógeno: *“no hay suficientes capacidades nacionales para construir... un proceso de 20-25 años, los tiempos de la cooperación son cortos para generar procesos endógenos”*, En algún momento han podido incluso limitarlo, como tras el terremoto: *“falta de respeto después del terremoto, reuniones en inglés, desconfianza en el saber hacer de los haitianos”*. De hecho, los entrevistados haitianos son los que valoran menos positivamente el rol de la comunidad internacional en el periodo (2.35, frente a un 3.21 de media de los internacionales).

La valoración que recibe el trabajo coordinado de la ONU²¹² (2.70 de media) es similar al de la comunidad internacional (2.74) y ligeramente inferior al trabajo conjunto de las organizaciones financieras (BM, FMI y BID), que reciben un 3.17. Tanto en el caso de la ONU como de las instituciones financieras, las mujeres

²¹²Al igual que en la primera pregunta sobre el rol de la ONU, la pregunta “¿Piensa Usted que " la ONU logró coordinarse para hacer frente a esos desafíos (paz y desarrollo)"? se refería al trabajo de las agencias del Equipo de país de Naciones Unidas. El trabajo del BM y el FMI era capturado en la pregunta complementaria “¿Y el " BM, BID y el FMI? “. Ambas preguntas fueron contestadas por 40 y 35 entrevistados respectivamente.

entrevistadas valoran más su trabajo que los hombres, y los entrevistados haitianos son bastante más críticos que los internacionales.

Los datos también parecen sugerir una valoración del trabajo de la ONU a la baja (2.70), con respecto a la recibida en los primeros meses posteriores a la salida de Aristide (4.17). Un dato del que se puede deducir que el valor añadido de la Misión (principal actor de la ONU en el terreno) habría disminuido a lo largo del tiempo, entre otros factores debido a la estabilización progresiva del país o al desgaste generado por la polémica en torno al origen de la epidemia de cólera. Ciertos entrevistados señalaban los aspectos positivos de la presencia: *“le PNUD a joué un rol crucial, peut-etre a cause du role politique joué dans la transition”*. Algunos entrevistados más críticos apuntaban a esfuerzos *“coordonnés, mais moins pour le developpement”*, a *“une manque de dialogue avec le national”*, la falta de impacto o a las tensiones internas. Con respecto a las instituciones financieras internacionales (en particular el Banco Mundial), las opiniones son más mitigadas y puntuales, tanto a favor como en contra.

Cabe por ultimo mencionar la *rendición de cuentas mutua*, y en particular el rol de *Comité Conjoint de mise en oeuvre et de suivi du CCI* (CO-CCI), compuesto de gobierno, comunidad internacional y sociedad civil y presidido por el Primer ministro, así como las reuniones de donantes celebradas regularmente durante el periodo de ejecución del CCI. Si bien dichas reuniones de alto nivel sirvieron para mantener la atención política, la ausencia de informes detallados de ejecución (salvo en el área de educación) hace difícil pronunciarse sobre si en dicho espacio se produjo rendición de cuentas alguna.

En suma, los datos avalan una presencia continuada y firme de la comunidad internacional, en línea con lo propuesto por Kofi Annan. Una presencia que ha promovido una cierta estabilidad política y económica, como vimos previamente. Y a pesar de un terremoto que, como señalaba una entrevistado *“took the country 20 years back”*. No obstante, la otra cara de la moneda es una aparente sobrepresencia de la comunidad internacional que no ha favorecido necesariamente un proceso endógeno de paz y desarrollo.

Recapitulando, se puede afirmar que el CCI tuvo en cuenta los tres principios u “orientaciones transversales” de la consolidación de la paz, aunque adoleció en su ejecución de una cierta exclusión política, parcialmente compensada por el éxito postrero del proceso electoral.

5.5.2. El compromiso y desembolso de los recursos prometidos

Un segundo aspecto del entorno de la ejecución son los medios financieros a su disposición. La conferencia de donantes de julio de 2004 reunió a representantes de 35 países, 32 organismos internacionales, 26 ONG, 23 agencias de la ONU y 70 delegados de Haití (de diferentes sectores). Las necesidades totales del CCI ascendían a 1.370 millones de dólares de EU, con un *gap* financiero de 924 millones

de dólares EU. En total, las promesas totalizaron 1.085 millones de dólares, un montante superior al solicitado. ¿Qué ocurrió en realidad con dichas promesas? Para tratar de responder a esta pregunta recurriremos a diversas fuentes.

En mayo de 2006, Naciones Unidas estimaba que 964 millones habían sido comprometidos/desembolsados (United Nations/World Bank, 2006, p.11). Es decir, un 103% del gap presentado.

Por otra parte, la AOD a Haití registrada por el CAD de la OCDE en el periodo 2004/2006 fue de 1.305 millones de dólares. Habida cuenta de que tres trimestres (los dos primeros de 2004 y el último del 2006) no entrarían dentro del periodo de planificación original del CCI, podemos descontar la cantidad de la AOD en esos tres trimestres. Una vez descontados llegamos a la cifra de 1.009.²¹³ Si a su vez descontamos de esta cifra las necesidades estrictamente humanitarias de los diferentes desastres del 2004-2006 (89 millones de dólares de EU)²¹⁴, la cifra final rondaría 920 millones, es decir, un 95% de la cifra prometida en la Conferencia de donantes.

Finalmente, la unidad de la oficina del Primer ministro avanzaba a fecha de 30 junio de 2006 la cifra de 1.200 millones de dólares de EU, un 128% de la cantidad solicitada por el CCI (Jean-Noel, 2008).

Es decir, triangulando la información disponible y a falta de una base de datos precisa, toda apunta a que la AOD desembolsada fue similar (o quizá superior) a la requerida en el CCI.

De este modo, no debe de sorprendernos que el 89% de los entrevistados esté de acuerdo con que el CCI había contribuido a la movilización de recursos. Aunque si cabe añadir el “*slower-than-anticipated pace of donor disbursements*” (IMF, 2005, p.8), con numerosas críticas de los entrevistados a que algunas de las ayudas prometidas no llegaron o llegaron tarde. De hecho, en el único sector con información precisa (educación), a seis meses de la finalización del CCI solo un 52% de lo prometido había sido efectivamente desembolsado (République d’Haiti, 2005, p.24).

²¹³ Este cálculo parte del supuesto de que la cifra del primer trimestre esta probablemente ligeramente inferior a la del resto del 2004, y la cifra del último trimestre del último cuarto es ligeramente más elevada, habida cuenta de que el nuevo gobierno elegido completo en septiembre del 2006 su primer trimestre en funciones)

²¹⁴ Fuente : OCHA, Financial Tracking Service

5.5.3. Mecanismos e incentivos institucionales para la coordinación de la ejecución del CCI

Una de las lecciones recientes de la agenda de Fragilidad, o *New Deal*, es que si no se revisan los mecanismos e incentivos será muy difícil alcanzar una senda de consolidación de la paz. ¿Qué ocurrió en el caso del CCI?

Los mecanismos de coordinación de los donantes fueron peor valorados durante la ejecución del CCI (2.72), que durante su formulación (4.03). Si bien la coordinación durante la ejecución fue mejor percibida por los haitianos que por los internacionales, tal vez porque dicho mecanismo suponía un avance con su situación anterior.

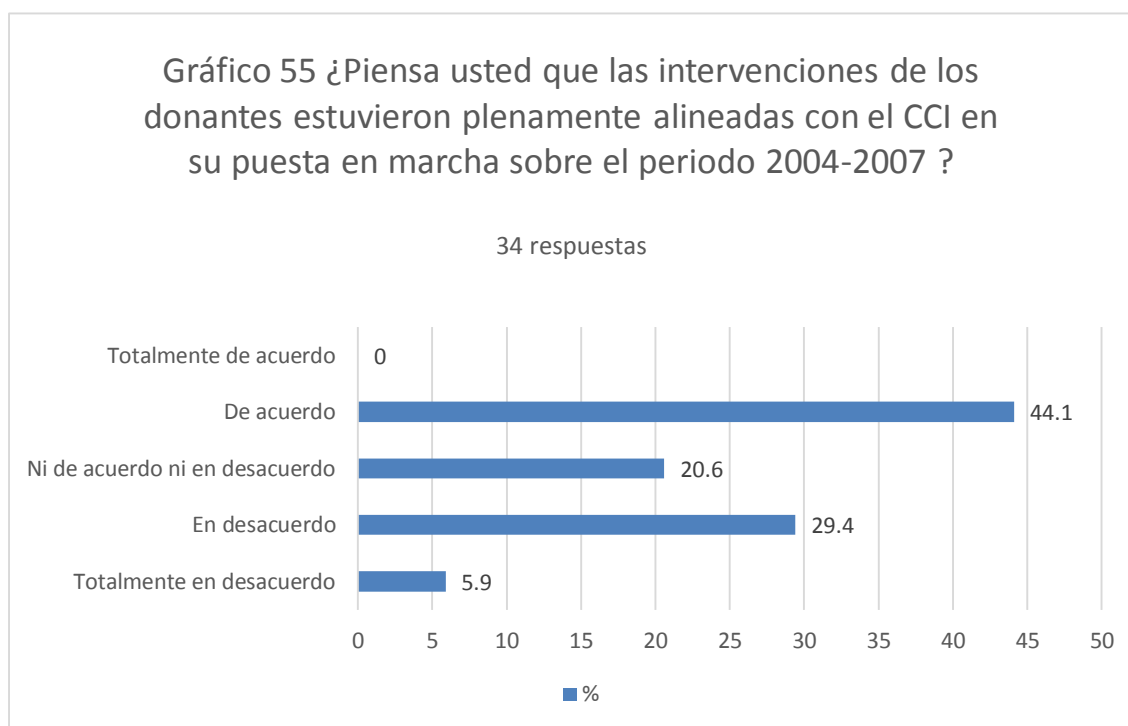
Dicho marco de coordinación tenía dos niveles: (i) político, con un CO-CCI y (ii) técnico, con 19 Mesas sectoriales de coordinación, de éxito muy variable.

El CO-CCI sirvió para discutir temas estratégicos mientras los asuntos técnicos se ventilaban en las Mesas sectoriales. El CO-CCI se reunió periódicamente en presencia del Primer Ministro y fue, en palabras de un entrevistado “*une bonne chose*”, permitiendo tender puentes con la comunidad internacional. No obstante, los entrevistados apuntan a que algunos ministros se resistían a asistir al CO-CCI o a que se discutían temas de manera muy superficial, lo que dejó a uno de los entrevistados “*un peu frustré*”.

Algunas mesas, como las de la educación, el transporte, el agua o la agricultura, funcionaron eficazmente, aunque según los entrevistados dependía mucho del perfil del coordinador y del apoyo que recibía de su ministro. También del perfil de la asistencia internacional que acompañaba el proceso.

Es decir, el nivel de la coordinación era comparable al de la apropiación nacional, es decir intermedio.

Bajo dicho marco institucional de coordinación, la siguiente pregunta trataba de averiguar si la comunidad internacional estaba alineada con la implementación del CCI (Gráfico 55):



Fuente: Encuesta de la investigación

El 44% estaba de acuerdo con la alineación de los donantes frente a un 35% que discrepaba. Un 21% no se definía. No se registran grandes diferencias en el análisis desagregado. Sin embargo, los entrevistados frecuentemente mencionaron a la cooperación canadiense, la Unión Europea o el PNUD, entre los más alineados con el CCI. Un entrevistado apuntaba *“quand on faisait une demande aux bailleurs, ont nous demandé ; « est-ce que cela était dans le CCI ? »*. Muchos entrevistados señalaron que era la primera vez que se había trabajado de esa manera. Otros, por el contrario mencionaron la falta de apoyo a las Unidades de Programación Sectorial, claves en este proceso.

Otra pregunta complementaria era la alineación de los programas pre-existentes:

¿Constató usted una inercia "*business as usual*" con respecto a los proyectos pre-existentes (nuevas iniciativas o en periodo de estudios de viabilidad) en la elaboración del CCI?

Más del 50% de entrevistados constató esta inercia de la AOD, pero reconociendo que se fue alineando progresivamente. También se mencionó el lanzamiento de programas de victorias rápidas, como electricidad, recogida de basura (empleo temporal), equipos para los ministerios o pequeños proyectos en los barrios marginales, que sirvieran de base a la ejecución del CCI.

Con respecto a los incentivos, se planteó la pregunta siguiente:

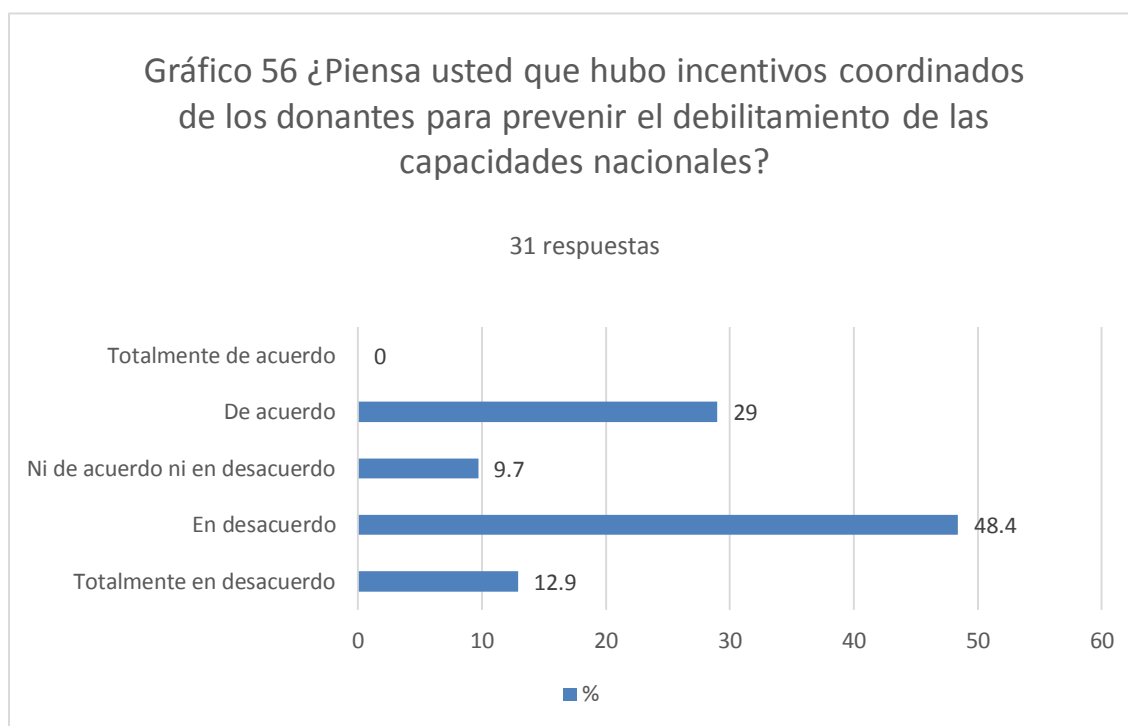
Cuadro 36. Por ejemplo, ¿recibió usted instrucciones de adaptar los programas, o de alinearlos con las tablas sectoriales?

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje válido
Sí	<i>12</i>	<i>60.0</i>
No	<i>5</i>	<i>25.0</i>
No sabe/No contesta	<i>3</i>	<i>15.0</i>
Total	<i>20</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Encuesta de la investigación

El 60% de los entrevistados (del gobierno o agencias de cooperación) recibió y/o impartió instrucciones de alinear los programas con el CCI, lo que muestra un compromiso político con la coordinación. Es importante señalar que el incremento salarial, sumado a las instrucciones recibidas, creaba un entorno favorable a la implementación coherente del CCI. Algunos actores parecen haber alineado plenamente sus programas, mientras otros optaron por adaptarlos con menor entusiasmo. Los más críticos señalaban “*chaqu’un jouait sa carte*”.

Si bien podemos constatar un cierto nivel de alineación de la AOD por parte de los donantes e incluso del gobierno, cabe preguntarse si se establecieron incentivos *ad hoc* para preservar el esfuerzo de construcción institucional necesaria para la ejecución del CCI (Gráfico 56):



Fuente: Encuesta de la investigación

Un 29% estuvo de acuerdo frente al 61% en desacuerdo, y un 10% que no se pronunció. En los comentarios cualitativos se mencionan por ejemplo el respeto por los actores a las restricciones temporales para dejar la administración pública (un período de espera de 3-6 meses antes de ser contratado de nuevo) o los incentivos al retorno de personas de la diáspora, entre otros. Otros discrepan : « *Même pas un débat, ou bien une simple préoccupation pour cela de manière générale* ».

Pese a que obviamente la tarea de retener personal en la administración pública no es tarea sencilla, es notable que se hicieran algunos esfuerzos en esa dirección. Por ultimo cabe preguntarse si la alineación se tradujo no solo en incentivos, sino también en cambios reales en el grado de implicación del gobierno haitiano en la gestión de la AOD.

Cuadro 37 ¿Percibió usted un cambio en las modalidades de ejecución de los proyectos por parte de los donantes (por ejemplo: apoyo presupuestario)?²¹⁵

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje válido
Sí	19	61.3
No	6	19.4
No sabe/No contesta	6	19.4
Total	31	100.0

Fuente: Encuesta de la investigación

Más del 60% de las respuestas apuntan a un cambio en las modalidades de ejecución de los donantes destinadas a una mayor implicación del gobierno, frente a un 19% que no lo percibe, y un 19% que no se pronuncia. Un ejemplo citado es la unidad conjunta para la ejecución de inversiones en el ministerio de Obras públicas (que comparten varias Instituciones financieras), o la toma de responsabilidad progresiva del Ministerio de educación en la gestión de la política pública, con un sistema mayoritariamente privado. Asimismo, el FMI señala que el gobierno recibió ayuda presupuestaria de Estados Unidos, Canadá, Francia, España o Italia, entre otros.

En suma, los datos sugieren la existencia de un mecanismo de coordinación funcional pero insuficiente, con un nivel de eficacia muy variable en función de los sectores. Asimismo, se puede observar que la coordinación ha tenido algún tipo de impacto en el sistema de incentivos, protocolos y mecanismos de implementación de la ayuda, destinado a favorecer una mayor implicación de las contrapartes haitianas. Un ejemplo de ello es el sector educativo, que pese a disponer de un Plan nacional (1997-2007) no pudo ejecutarlo de forma exitosa, y el CCI sirvió de algún modo para relanzarlo de forma coordinada con una visión compartida con los donantes.

²¹⁵ Varios entrevistados manifestaron no recordar exactamente en qué año se produjeron dichos cambios, Los resultados deben por tanto ser considerados en un marco temporal más amplio (2004-2009).

5.5.4. La definición de prioridades para la consolidación de la paz

A estas alturas del análisis, parece claro que el entorno para la implementación no era del todo desfavorable, salvo por la grave situación de inseguridad en Puerto Príncipe. A la hora de evaluar la implementación y lo logrado en poco más de dos años es preciso detenerse sobre las prioridades acordadas. Este es uno de los puntos más criticados del CCI, pues ya el proceso de lecciones aprendidas lo criticaba con inusual dureza “*All is a priority in a sort of “Donors shopping list”* (United Nations/World Bank, 2006, p.12). ¿Dicho esto, cual es la opinión de los entrevistados?

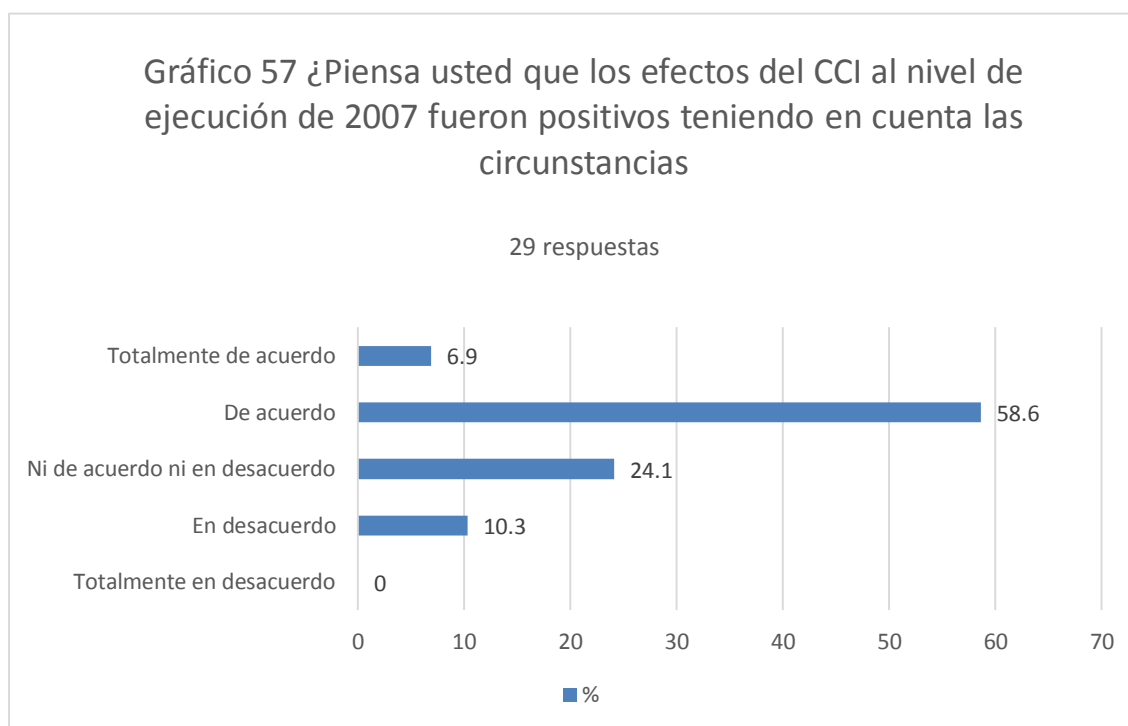
El 88% de los entrevistados pensaba que las prioridades estaban bien establecidas, por un 6.1% que opinaba lo contrario y un 6.1% que no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo. Dichas cifras ponen en cuestión el juicio categórico sobre el CCI como una lista de la compra. Sin embargo, es razonable pensar que con un cierto nivel de apropiación del proceso, los entrevistados tenían dificultad para distanciarse de las prioridades que ellos mismos habían ayudado a identificar. Si bien los haitianos y aquellos que han trabajado para una administración pública eran menos entusiastas sobre la pertinencia de las prioridades del CCI.

No obstante, algo más de la mitad de los entrevistados está de acuerdo con la afirmación “haber tenido solamente 3-4 temas prioritarios/grupos en el CCI hubiera sido mas eficaz y adaptado a la situación del 2004”, frente a un 34% que está en desacuerdo y un 13% de indecisos. Curiosamente los haitianos, aunque menos entusiastas con la pertinencia de las prioridades, están menos de acuerdo con esta afirmación. De hecho, esto refleja que la priorización *versus* un enfoque más integral es una cuestión compleja. Los resultados no son concluyentes a este respecto. Los haitianos parecen percibir la necesidad de un marco de intervención integrado: « *La situation socio politique a fragilisé le pays dans ses fondements même, le pays n’avait pas de cadre d’orientation* ».

Dicho esto, las declaraciones públicas, así como los resultados de la investigación, apuntan a que fueron definidos algunos temas prioritarios (como el electoral, la macroeconomía o la situación de seguridad), que serán analizados en las siguientes secciones.

5.5.5. Los resultados clave del CCI

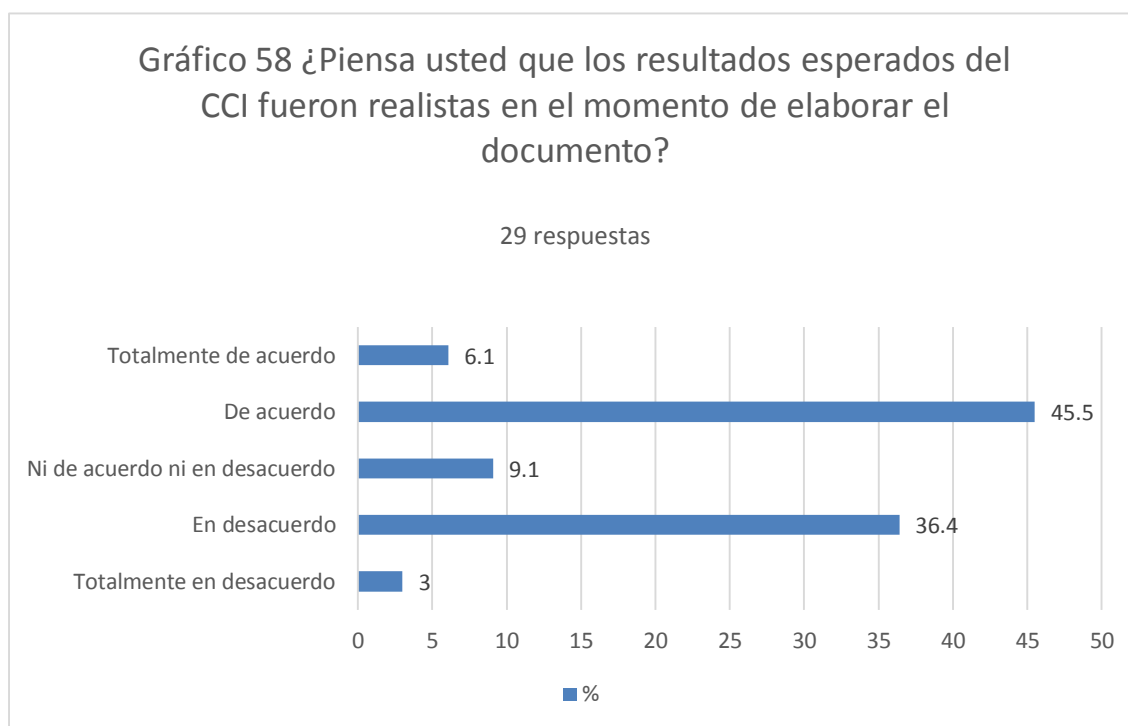
Una vez analizadas las condiciones habilitantes de la implementación (establecimiento de prioridades incluida), analizaremos sus resultados. Para ello es preciso hacer un balance. En primer lugar analizaremos la valoración (positiva o negativa) de la implementación del CCI. En segundo lugar analizaremos el resultado más importante del CCI, las elecciones del 2006. Finalmente haremos un breve recuento selectivo de información disponible sobre la implementación del CCI.



Fuente: Encuesta de la investigación

Dos terceras partes de los entrevistados estaban de acuerdo con la afirmación, el 10% en desacuerdo, y ninguno “totalmente en desacuerdo”. Un significativo 24% no se pronunciaba. Este resultado debe ser contrastado con el porcentaje de personas que consideraban el CCI útil (81%) y aquellos que consideraban que había contribuido a la estabilidad del país (68%).

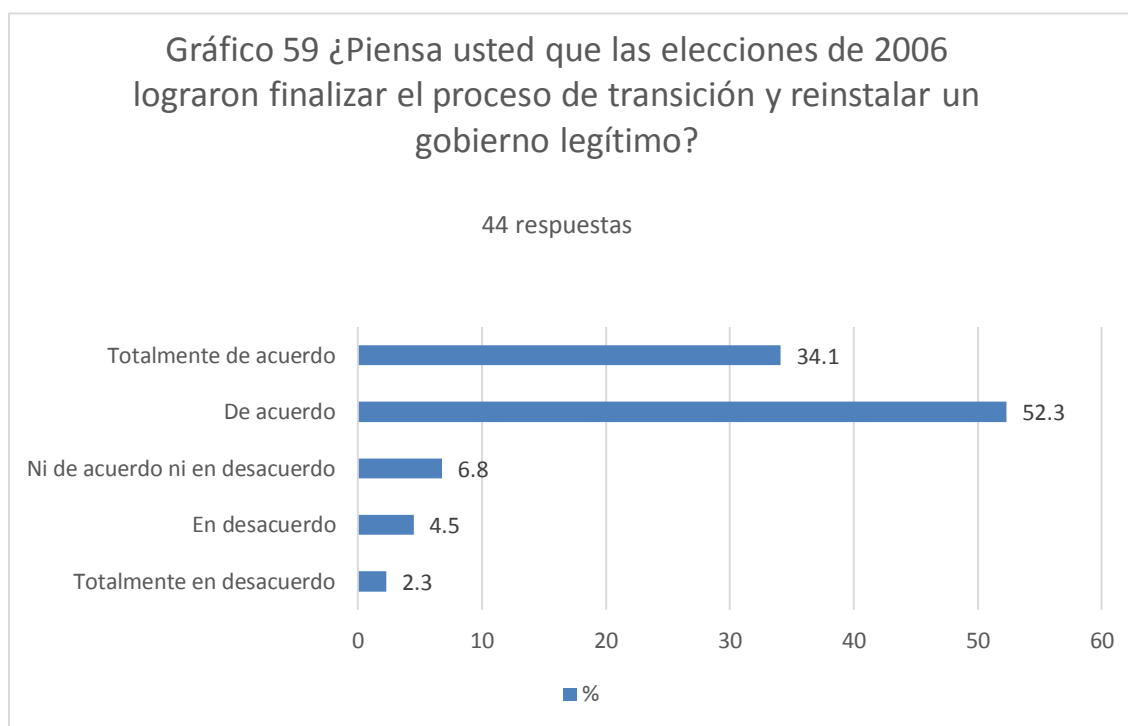
Una de los factores que puede ayudar a explicar una ejecución limitada es la falta de realismo en la fase de planificación, muy común en situaciones de post conflicto. A la pregunta (Gráfico 58):



Fuente: Encuesta de la investigación

El 52% estaba de acuerdo con la afirmación, frente a un 39% en contra y un 9% de indecisos. Los haitianos, no obstante, se mostraban más de acuerdo que los internacionales con dicha afirmación. Es interesante mencionar el *feedback* de algunos que no lo consideraban realista: *“on voulait tout faire... tout était urgent”, “We planned for the best”; “Le calendrier était optimiste”, “We were dreamers... the international organisation we are not realistic.. today we would do the same mistake...”*; *“Dose de romantisme... dans un contexte très chaotique”*.

Hemos visto que la percepción sobre la ejecución es ligeramente positiva y el plan medianamente realista. Veamos qué ocurre cuando se pregunta acerca del principal resultado de la transición (Gráfico 59):



Fuente: Encuesta de la investigación

Un elevado 86% está de acuerdo con la afirmación, frente a un 7% en desacuerdo, y un 7% que no se pronuncia. No parece haber notables diferencias en la información desagregada. La principal discrepancia radica en la parte de la pregunta que se refiere a la finalización del proceso de transición, que a juicio de varios entrevistados no ha concluido. Este hallazgo es muy relevante, y ayuda a explicar buena parte de las valoraciones positivas sobre el CCI y el proceso de transición en general.

En efecto, las elecciones de 2006 fueron un éxito, tanto por la amplia participación de partidos de todo el espectro político como de la propia población (más de 2 millones de votos emitidos). El propio ex Primer ministro Latortue comentaba que *“contrairement aux habitudes passées, les élections générales se sont bien déroulées dans l’harmonie et la paix”* (Latortue, 2010, p. 599). El ex Presidente Aristide pareció dar también el visto bueno a dicha elección en sus declaraciones públicas.

Una vez analizada la percepción general sobre la ejecución y tras el indudable éxito del proceso electoral cabe preguntarse: ¿cuál es el nivel de ejecución del CCI más allá del proceso electoral? Para ello recurriremos de nuevo a la encuesta de la investigación y seleccionaremos algunos resultados clave, guiados por las prioridades de la reconstrucción.

A la pregunta *“En el campo de su competencia, ¿Qué nivel de ejecución daría usted a las intervenciones en el 2007?”*, tan solo se obtuvieron 17 respuestas, pues fueron pocos los entrevistados que podían ofrecer una visión integral y secuencial de las

temáticas abordadas. Los resultados, con un débil nivel de respuestas, fueron los siguientes:

Cuadro 38. En el campo de su competencia, ¿Qué nivel de ejecución daría usted a las intervenciones en el 2007?

Respuestas	Frecuencia	Porcentaje válido
0-20%	2	11.8
20-40%	7	41.2
40-60%	4	23.5
60-80%	1	5.9
80-100%	3	17.6
Total	17	100.0

Fuente: Encuesta de la investigación

Como veremos, esta jerarquización de la opinión, apunta a una ejecución muy variable, pero donde el 20-40% es el que agrupa una mayor numero de respuestas, seguido del 40%-60%. Aquellos entrevistados que valoran por debajo del 40% (9) son más numerosos que los que la evalúan por encima del 60% (4). En cuanto a las respuestas cualitativas, se mencionaron numerosos ejemplos de áreas donde se produjo una mejora en el marco de la ejecución del CCI:

1. *Transparencia y lucha contra la corrupción.* En este sentido, como ya hemos analizado, el CCI y el programa del FMI hicieron aportaciones importantes al país, después de un periodo de escaso rigor en la gestión de las finanzas públicas.
2. *Mejoras en la función pública.* Más allá del mencionando aumento del 45% de los salarios, se relanzó la reforma y mejora de la administración pública (que se había iniciado a finales de los 90) y que prosigue hasta nuestros días.
3. *Educación.* El balance realizado en el sector muestra progresos importantes en el CCI (ver cuadro 39), que a su vez estaba alineado con los grandes ejes del Plan Nacional de Educación precedente.
4. *Infraestructura.* Tras un largo periodo de frustración en materia de infraestructuras, a partir del CCI se han logrado mejoras notables en la red viaria del país.
5. *Medio ambiente y gestión de riesgos.* El CCI fue el “starting block”, y la aprobación del Decreto de gestión del medio ambiente un punto crítico. En materia de gestión de riesgos y desastres se produjo una notable coordinación de la intervención de los donantes, así como un fortalecimiento del Sistema nacional de gestión de riesgos de desastres y la Dirección de la Protección Civil. No obstante, es lamentable que el resultado “*codes de construction mis en application*” a final del 2006 no fuera logrado, pues de haberlo hecho podrían haberse salvado muchas vidas perdidas en el terremoto del 2010.
6. *HIV-SIDA.* Varios entrevistados señalaron avances en este área, que son visibles en la información agregada en la materia (ver capítulo 4).

7. *Gobernabilidad económica.* Como veremos más adelante, en esta otra área se lograron progresos notables en materia de inflación, gestión de las finanzas públicas y control de las tasas de cambio, entre otros.
8. *Temas emergentes.* De los comentarios cualitativos se desprende que dos temas, el saneamiento y el ordenamiento territorial, se institucionalizaron a partir del CCI. Antes no habían merecido mayor atención de las instancias de decisión política.

Por otra parte, los avances en áreas como el empleo permanente, descentralización, justicia, desarme, electricidad, DDR o diálogo son mucho menos satisfactorios.

Un resultado colateral fue el giro copernicano en la relación del gobierno con la comunidad internacional, que se había caracterizado por la mutua desconfianza en el pasado. Según los entrevistados, los donantes estaban habituados a hacer lo que querían, y aprendieron a dialogar constructivamente sobre las prioridades y, lo más importante, vieron los beneficios de tal enfoque. Es probable que la comunidad internacional estuviese más coordinada durante el CCI que nunca, si bien parte de este éxito se debió a un tejido de relaciones personales.

Cuadro 39. Ilustración de algunas metas del CCI y resultados obtenidos en septiembre 2006

Área	Meta - septiembre 2006	Logro real
Policía	6.000 policías activos y formados	8,070 (1)
DDR/seguridad	Asistencia a 5.000 beneficiarios	N/D. El programa de DDR tuvo muy poco desarrollo en dicho periodo, con iniciativas puntuales y al creación de una Oficina para los desmovilizados
Elecciones	-Presidente de la República elegido -Estructura del CEP permanente funcional	-Presidente de la Republica elegido -Objetivo no logrado (hasta la fecha)
Gobernabilidad económica	-Eliminación del uso de cuentas corrientes salvo excepción	-Logrado
Fortalecimiento de capacidades	-Aumento del 30% de los salarios -Reclutamiento de 600 funcionarios de alto rango y técnicos	-Logrado -N/D
Electricidad	Aumento del servicio a 2-3 horas diarias a 24 (en la capital)	12-16 horas (estimación oficial) (2)
Infraestructura viaria	4 infraestructuras seleccionada (N1, N2, Route de Rails), Puentes y Fond Entretien Routier	2 infraestructuras realizadas (sobre 4) y el Fondo lanzado (3)
Salud	20 hospitales departamentales equipados	11 hospitales equipados (3)
Educación	-1500 escuelas rehabilitadas -1800 clases construidas -350 inspectores formados	-600 escuelas rehabilitadas -720 clases construidas -350 inspectores formados (4)
Género	- 7 documentos de anteproyecto de ley para armonizar la legislación con los convenios internacionales -10% mujeres policías en la PNH	-2 decretos publicados (derechos de las mujeres y del MCFDF) y 5 propuestas de ley elaboradas -6% mujeres policías en la PNH (1)

Nota: N/D. No disponible

(1)United Nations (2006b); (2) Gouvernement haïtien (2006) (3) Latortue (2005-2006) (4) République d'Haiti (2005)

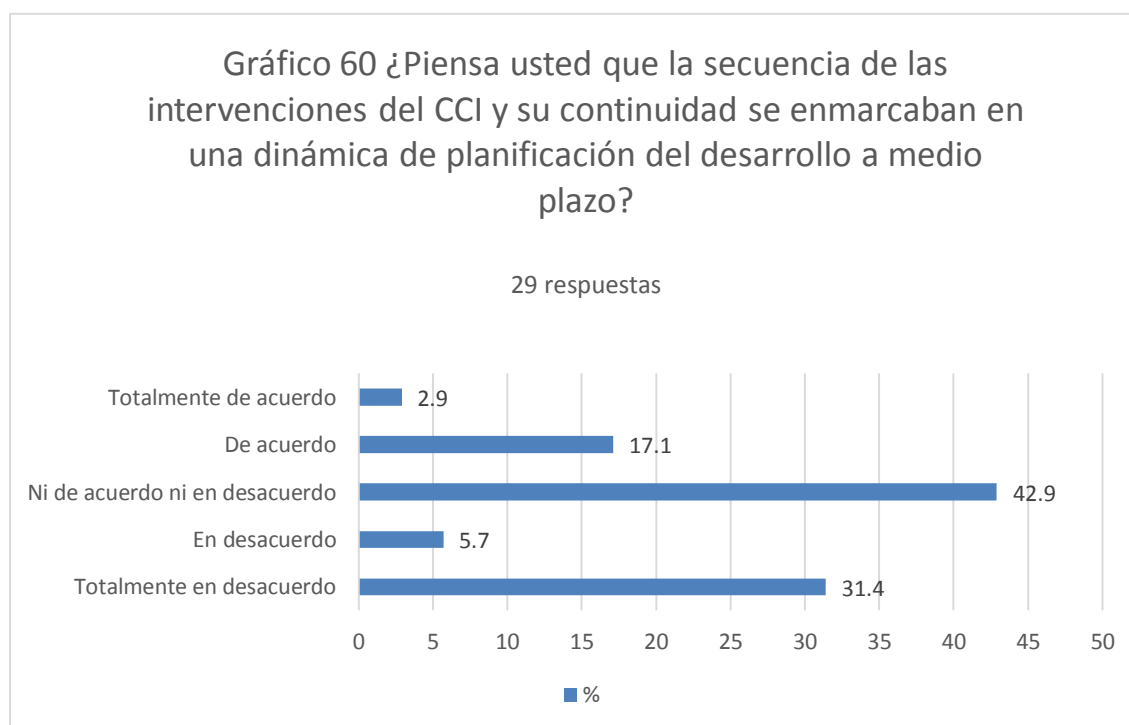
No obstante, buena parte de lo prometido no se cumplió por cuestiones como la falta de financiación, los problemas políticos y de seguridad o la lentitud de los donantes y/o del gobierno en la ejecución del CCI.

A pesar del dinero invertido, es llamativo que no exista un balance agregado detallado de los logros del CCI. Hubiese sido muy útil para la rendición de cuentas poder disponer de balances anuales del conjunto del esfuerzo del gobierno y la comunidad internacional, como ocurrió en Sri Lanka, o Aceh tras el Tsunami de 2004, por mencionar algunos ejemplos. Lo más aproximado es el Livre Blanc de Gerard Latortue, que recapituló información clave, pero por resultados de cada ministerio y no por metas del CCI.

Ello hace muy difícil un análisis integral y exhaustivo de lo logrado. La información disponible nos acerca a un nivel de implementación medio, aun teniendo en cuenta el éxito del proceso electoral.

5.5.6. La secuencia de intervenciones a medio y largo plazo

La secuencia de intervenciones encadenadas con el CCI ya fue analizada en el capítulo 4 (véase gráfico 17). El *Document Strategique de Reduction de la Pauvreté* (PRSP en inglés), ultimo resultado del CCI, previsto en el CCI para marzo del 2006, fue finalizado en noviembre del 2007. Durante la investigación, no obstante, se preguntó a los entrevistados (Gráfico 60):



Fuente: Encuesta de la investigación

Sorprendentemente, sólo el 20% está de acuerdo con la afirmación, frente a un 37% que está en desacuerdo, y un enorme porcentaje (43%) que no está ni en acuerdo ni en desacuerdo. Las mujeres están mucho más de acuerdo con esta afirmación que los hombres, lo que podría tal vez explicarse por un mayor interés en el proceso y su sostenibilidad, como se ha tratado anteriormente.

De estos datos parece difícil extraer conclusiones, aunque es posible esbozar dos posibles explicaciones: (i) que el enfoque de cada uno de los sectores fuera ligeramente diferente (por ejemplo educación construía sobre el Plan nacional preexistente y miraba a medio plazo) y (ii) que la secuencia “política” establecida en el CCI sobre el medio plazo estuviese algo desconectada del trabajo técnico de los grupos. De todos modos, teniendo en cuenta que los grupos sectoriales trabajaban con un marco de resultados y recursos financieros muy determinado, no tiene nada de particular que en un plazo de tiempo tan corto el foco del trabajo estuviese en el corto plazo (dos años).

5.5.7. Conclusiones

A diferencia de la comunidad internacional, el gobierno saliente hizo un meritorio esfuerzo por producir un Livre Blanc, que hasta la fecha constituye el único relato ordenado de la transición (aunque en menor medida del CCI). Como señala una conocida intelectual haitiana: “*La nation a droit à des comptes. Ce sont de telles occasions qui peuvent lui permettre d’en obtenir, pour en exiger – justement – davantage* » (Manigat ,2007, p.1) ²¹⁶. El análisis de la ejecución del CCI enfrenta, a falta de un balance exhaustivo, dificultades notables.

A partir de los datos recabados durante la investigación, podemos concluir que la implementación del CCI fue una insuficiencia del proceso. Algo debido a una combinación de debilidades contrastadas del mecanismo de coordinación, de la apropiación nacional y de la alineación de los donantes.

No obstante, los datos presentan un cierto compromiso institucional, el respeto de las promesas financieras, con incentivos y protocolos que mostrarían una voluntad de mejorar la coordinación para la ejecución del CCI. Más que validar la hipótesis *Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI*, estaríamos hablando de un nivel de implementación medio-bajo. Un nivel que, como vimos, es considerado positivo por dos tercios de los entrevistados, pues el CCI se ejecutó en un entorno político y de seguridad muy complejo.

El CCI tomó en consideración los principios (u orientaciones transversales)) mencionadas al principio del capítulo. En particular, y a pesar de sus debilidades, la presencia permanente internacional ha permitido acompañar iniciativas en estado embrionario en el CCI, como la consolidación de la situación de seguridad, el apoyo a la policía, la expansión del acceso a la educación, la reforma administrativa, la

²¹⁶ en <http://www.gerardlatortue.org/smanigat.htm>

estabilidad económica, o la consolidación de los derechos humanos, por mencionar algunas.

Aunque *a priori* indispensable, ignoramos si hubiese sido posible crear efectivamente un clima de reconciliación al que los diferentes actores se hubiesen adherido. Lo cierto es que de haber dispuesto de un equipo *ad hoc* de coordinación, con mecanismos de seguimiento preestablecidos, apoyo real al establecimiento de Unidades de Programación Sectorial, una base de datos de proyectos y financiera (promesas, compromisos, desembolsos y gastos), y encuestas periódicas, el resultado sería probablemente mejor. Y tal vez más visible y mejor comunicado a una población algo escéptica.

5.6. UN VÍNCULO INSUFICIENTE ENTRE EL CCI Y LA PLANIFICACIÓN MACROECONÓMICA DEL FMI Y LA MISIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (MINUSTAH)

A lo largo del capítulo se han tratado los pros y los contras del CCI, sus luces y sus sombras. No obstante, es importante contextualizar la AOD y revisar su coherencia con otros instrumentos importantes de intervención de la comunidad internacional. En el ámbito humanitario, las crisis estuvieron relacionadas con el impacto de las graves inundaciones en el país. De modo que aquí se analizará la coherencia del CCI con los esfuerzos de planificación en el ámbito de la paz y seguridad, por una parte, y la planificación macroeconómica, por otra. La cuarta sub-hipótesis se centra en dichos aspectos: *Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del FMI y los esfuerzos de la MINUSTAH.*

Analizar la coherencia de las políticas nos ayudará a entender mejor la atribución de resultados al CCI, ya que nos permitirá profundizar en la comprensión de las interrelaciones entre diversos procesos en curso, y hacer una valoración más completa y rigurosa del conjunto de las sub-hipótesis. A modo de ejemplo, el apoyo al proceso electoral forma parte del CCI, pero también recibió un apoyo determinante de la MINUSTAH.

Asimismo, las herramientas como los programas del FMI o ciertos componentes de las propias misiones de paz, impactan de un modo u otro en las capacidades nacionales, con los diversos efectos que se han podido tratar en capítulos precedentes sobre la estabilidad del país.

A la hora de valorar la sub hipótesis se analizarán primero los temas macroeconómicos y a continuación los de paz y seguridad. A partir de la información disponible, se contextualizará brevemente el análisis, se estudiará la guía metodológica previa, y se contrastarán con el CCI el marco institucional, los contenidos, prioridades, apropiación, recursos humanos y financieros, así como los resultados. Finalmente se extraerán algunas conclusiones y se reflexionará sobre los avances operados en la materia.

5.6.1. El vínculo con los esfuerzos macroeconómicos de planificación

Consideraciones previas. En los capítulos anteriores se trató la difícil situación económica haitiana, con una producción estancada desde finales de los 80. Desde entonces, los entrevistados ven menos avances en este rubro que en el político o en el social. También identifican la economía como una variable importante del conflicto (aunque no la principal) y una de las prioridades de la reconstrucción.

De los resultados de la investigación se desprende que la imagen de la política económica haitiana no cambió con el CCI y el SMP, que se vieron como parte de la misma ecuación macroeconómica “*neoliberal*”, aunque con matices.

¿Cómo se afrontó la planificación de tan sensible cuestión? ¿Tuvo el CCI un enfoque integral al respecto? ¿Cómo se coordinó con el programa del FMI? ¿Tuvo una visión de medio y largo plazo?

En primer lugar, es preciso señalar que el CCI y la planificación del FMI se yuxtapusieron en el tiempo. La misión del FMI para discutir el *Staff Monitoring Program-SMP* tuvo lugar entre 25 de mayo y 3 de junio, en pleno período de formulación del CCI. Dicha planificación del FMI tenía lugar después que el programa precedente descarrilase a finales de 2003.

En segundo lugar, ni la guía del PCNA ni el propio FMI disponían de indicaciones metodológicas claras sobre como vincular dichos esfuerzos, lo que dejaba la colaboración al buen criterio e interés de los actores.

En tercer, lugar, el módulo de preguntas sobre economía de la encuesta no tiene representatividad estadística alguna. No obstante, aporta muchas luces en cuanto a las variables claves contextuales de la planificación. Entre las personas entrevistadas figuran el ex Primer Ministro, el ex Ministro de Finanzas, un ex secretario de economía, el ex coordinador del grupo de gobernabilidad económica del CCI, la ex coordinadora del Fondo de Asistencia Económica y Social y el director del FMI en Haití, entre otros. La mayoría de ellos participó en ambos ejercicios, el CCI y el SMP.

Los procesos de decisión internacionales implicaban actores diferentes en el CCI y el SMP. En este último se trataba fundamentalmente del gobierno y del FMI en Washington, por lo que la implicación del representante de la ONU en Haití fue ínfima en este proceso.

Coherencia temática. Hay varios datos que apuntan a una adecuada coordinación estratégica de los contenidos del CCI y el SMP. Por ejemplo, el coordinador nacional y el punto focal internacional del grupo de gobernabilidad económica del CCI estuvieron activamente presentes en ambos ejercicios. Asimismo, el ex Primer Ministro y el ex Ministro de Economía y Finanzas también lo hicieron, y ambos gozaban de una excelente reputación por su trayectoria profesional y experiencia previa en el sistema internacional.

Otro aspecto interesante es que la política del FMI en este caso fue bastante secuencial, dejando cuestiones espinosas (como una posible privatización de

empresas públicas, muy controvertida en un esfuerzo previo a finales de los 90) fuera del SMP y asumiendo una costosa política de incentivos con un incremento del 45% de la masa salarial, algo inusual en otros países post conflicto. Dicha secuencia estaba cuidadosamente alineada con la del CCI.

Hay puntos de convergencia, pero también medidas específicas en cada documento. El SMP entra en mayor detalle en cuestiones como: el control de la inflación semestral al 14%; el establecimiento de un umbral de reservas de 22 millones de dólares EU; o el control del déficit público. Sin embargo, numerosas intervenciones se solapan o se desarrollan en mayor profundidad en el CCI, en áreas como el proceso presupuestario, el control financiero o la gestión de las empresas públicas. Algunos ejemplos de convergencia temática son:

Proceso presupuestario: Restringir el número de cuentas discrecionales a una por ministerio a finales de junio. El gasto bajo esas cuentas se reduce al 10% del gasto no salarial en septiembre del 2004.

Gestión de empresas públicas: Mejorar la gobernabilidad de las empresas públicas y auditarlas.

Transparencia:

- *Crear una Unidad de Lucha contra la corrupción*
- *Preparar un borrador de presupuesto del año fiscal 2004/05 antes del comienzo del año fiscal.*
- *Publicar trimestralmente la ejecución presupuestaria*

Por su parte el CCI ahonda en cuestiones claves, como los esfuerzos de desarrollo institucional y el proceso de licitaciones públicas, con la creación de una comisión específica al respecto. Además de las coincidencias temáticas, se han podido encontrar referencias cruzadas entre el CCI y el SMP en los documentos existentes.

Cabe aquí preguntarse si no se produjo una simple reproducción de los contenidos del SMP en el CCI. Si así fuese, ¿estuvo el SMP enmarcado en los mismos principios que el CCI?

A la pregunta sobre el SMP *¿Piensa usted que se tuvo en cuenta el contexto político en la definición de las opciones de política en los diferentes escenarios "*?, de las 7 respuestas, 6 estaban de acuerdo con la afirmación y una en contra. Pareciera que el SMP estaba bien integrado con las prioridades políticas del gobierno, y la coordinación con otras intervenciones previstas como el CCI. Se investigó incluso si además de la negociación con el FMI hubo presiones *ad hoc* de otros donantes bilaterales que ofrecieron apoyo presupuestario y la mayoría de las cinco personas entrevistadas estuvo en desacuerdo.

Aparentemente, si bien el SMP se realizó en *petit comité* con las autoridades económicas, la presión política fue bastante razonable, asumiendo un principio de secuencia en las reformas económicas innovador en aquel entonces. Cabe recordar que el director del FMI en Haití, había publicado antes años antes un artículo

titulado *The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and Guidelines for Policymakers* (Saleh, , Mounir, Norbert, 2002).

Esta dinámica de colaboración y entendimiento mutuo es consistente con el apoyo brindado por la comunidad internacional al gobierno de transición, en cuya gestación había estado implicada y con el que hablaba un idioma común en temas como la estabilidad macroeconómica.

Actores. Aunque en el caso del CCI la apropiación nacional era un aspecto importante, en dicho periodo el FMI todavía manifestaba un interés limitado por la misma. La formulación del SMP se produjo en un entorno reducido de personas, con reuniones fundamentalmente con el Primer Ministro, el Ministro de Economía y Finanzas y la *Banque de la Republique Haiti*. Sólo el gobierno (y en menor medida el BM) estuvieron presentes en ambos procesos.

En este contexto, también se preguntó a los entrevistados por el nivel de apropiación del SMP. Los 5 entrevistados le dieron un 2.60 similar al nivel otorgado al CCI (2.86). Al igual que en el caso del CCI, los entrevistados nacionales implicados manifestaron un buen nivel de apropiación, pero en este caso dicha apropiación no parecía trascender el ámbito económico de la gestión gubernamental.

Recursos necesarios. La cuantificación de costos y las estimaciones macroeconómicas estaban bien sincronizados (incluido el pago de los atrasos al FMI y al BM, entre otros actores). De hecho, en respuesta a la pregunta *¿Piensa usted que la estimación de los costes del CCI permitió mejorar la planificación de la inversión pública sobre los fondos internacionales?*, 7 de los 10 entrevistados estuvo de acuerdo con la afirmación, no sin matices. No en vano el CCI supuso un intento real de incluir la impredecible cooperación internacional en el presupuesto público de inversión.

Por otra parte, a pesar de las coincidencias, el cuadro macroeconómico que aparece en el CCI es distinto al principal del SMP.

En el SMP, publicado en julio pero datado el 25 de junio de 2004, se presenta una tabla con un cuadro macroeconómico preliminar entre 2004-2006. En el CCI aparece otra Tabla con proyecciones económicas por apenas 6 meses para la conferencia de donantes.²¹⁷

La no disponibilidad de proyecciones plurianuales en el CCI se puede quizás explicar por las eventuales dudas del FMI: *“The authorities noted that considerable uncertainties attached to these projections, especially given that the magnitude of external assistance had not been established, and these projections would need to be revisited after the donor conference”* (IMF, 2004, p.10). No obstante, la falta de unas mínimas proyecciones macroeconómicas en el CCI evidencia cierta descoordinación, habida cuenta de que a finales de junio todavía se estaba consolidando el documento final del CCI. Un ejemplo que ilustra que casi todos los

²¹⁷ Una tabla, por cierto, que también se encuentra en un anexo del SMP

actores miden sus riesgos corporativos con cuidado, en un contexto en el que las oportunidades para la paz se esfuman con rapidez.

Ineficacia e ineficiencia. No se puede hablar *stricto sensu*, de ineficiencia en el proceso de planificación del FMI o del CCI. Si el CCI costó unos 120.000 dólares de EU²¹⁸, la misión del FMI en el país fue relativamente breve y *a priori* de bajo coste. No obstante, se puede señalar una brecha importante que ha podido lastrar su efectividad. Grandes ausentes de la discusión fueron las políticas sectoriales de empleo. Este tema se abordó en diversos grupos temáticos, sin que realmente se produjese un debate serio e integrado sobre empleo que incluyese la agricultura, la creación de PME, las oportunidades para la inversión (como el *Centre de Facilitation des Investissements*) o el vínculo entre empleo temporal y empleo permanente, entre otros temas tratados en el CCI.

Resultados. En el marco del SMP y del CCI se lograron resultados notables en materia de gobernabilidad económica.

El FMI señala la reducción de la inflación, el control del déficit público y la tasa de cambio, la gestión de las finanzas públicas (eliminación del recurso a cuentas corrientes) o la mejora de las reservas internacionales, entre otros. Asimismo, se dió un gran paso adelante con el establecimiento de la *Unite de Lutte contre la Corruption* o la *Commission Nationale de Marches Publics*, a día de hoy en funcionamiento. Un resultado intangible, pero importante a juicio de varios entrevistados, fue una cierta revalorización de la función pública, sin duda una de las más importantes en el periodo democrático haitiano.

²¹⁸ Esta cantidad no incluye el coste de la conferencia de donantes (estimado en 129.000 dólares de EU), ni las misiones de los expertos que eran sufragadas por cada institución (United Nations/World Bank, 2006).

¿Tuvo la articulación del CCI y el SMP un cierto impacto en el medio y largo plazo? El resultado de las entrevistas (4) apunta a las siguientes fortalezas y debilidades después de 10 años (ver cuadro 40)

Cuadro 40: Apreciación del nivel del progreso en medidas de crecimiento y empleo 2004-2014 (CCI y programas del FMI)

Temas	Media	Desv. típica
<i>Controlar la inflación</i>	3.50	0.58
<i>Liberalizar/controlar el tipo de cambio</i>	4.00	0.82
<i>Apoyo presupuestario y control del déficit fiscal</i>	3.33	0.58
<i>Aumento de los ingresos y transparencia en la gestión</i>	2.75	0.96
<i>Marco de regulación del sector financiero/BRH</i>	3.75	0.50
<i>Auditoría/Privatización de empresas públicas</i>	1.75	0.96
<i>Liberalización del comercio y flujos de capital</i>	4.25	0.96
<i>Otros (marginamente en el CCI):</i>		
<i>Empleo (también juvenil)</i>	2.75	0.96
<i>Desarrollo agrícola /pobreza</i>	3.00	1.00
<i>Infraestructura</i>	3.75	0.50
<i>Electricidad</i>	2.50	1.29
<i>Relanzamiento, gobernabilidad del sector privado/inversión</i>	3.50	0.58

Fuente: Encuesta de la investigación

Entre las fortalezas cabe mencionar la liberalización comercial (casi total) y la del tipo de cambio, la regulación financiera, o la infraestructura (con más de 3.75). Entre las debilidades (3 o menos), llama la atención que temas como el empleo o el desarrollo agrícola figuren como áreas de magros avances en la década (lo que confirma el análisis precedente). También el escaso avance en el área de la gestión de las empresas públicas y sobre todo de la electricidad. Es interesante señalar que las cuatro primeras medidas del Cuadro eran consideradas las prioritarias por los entrevistados tras la crisis de 2004, por la necesidad de estabilizar la macroeconomía en aquel momento.

Es por último preciso apuntar a una buena secuencia de instrumentos post-CCI, con la formulación del *Poverty Reduction Strategy Paper* y la aprobación de la iniciativa de reducción de la deuda *Heavily Indebted Poor Countries (HPIC)* en Haití.

Conclusiones. Los datos e información recabada apuntan a una buena coordinación estratégica de los contenidos globales del CCI y el SMP. No obstante, dicha coordinación es el fruto del trabajo de un reducidísimo número de personas, donde los aspectos macroeconómicos eclipsaron las discusiones sectoriales. Al igual que en el CCI, a falta de una institucionalidad sólida, el factor personal pudo ser importante a la hora de generar un esfuerzo colectivo y una visión común para la transición.

Si bien las políticas sectoriales de empleo fueron discutidas, el orden de prioridad y financiamiento se hizo de manera *ad hoc*, y no respondió a una visión de medio plazo ni a una identificación real de oportunidades como país. El marco de discusión más amplio (los grupos temáticos del CCI) fue excluido de las grandes decisiones macroeconómicas, limitando su aporte a una propuesta técnica (aunque igualmente necesaria) de como asignar óptimamente los fondos disponibles.

Por todo ello se puede considerar que el vínculo entre el CCI y la planificación del FMI fue insuficiente, pues garantizó la complementariedad pero no necesariamente la coherencia.

5.6.2. El vínculo con los esfuerzos de planificación de paz y seguridad

Hasta aquí se ha tratado en profundidad la respuesta política a la crisis haitiana. Se ha podido apreciar como los entrevistados ven avances de talla en el proceso democrático pero también enormes obstáculos. Parece claro que los temas de gobernabilidad y de derechos humanos se ven como la principal causa del conflicto armado haitiano. Y los temas de seguridad y político-electorales como las principales prioridades de la reconstrucción.

¿Estuvieron las intervenciones de desarrollo, de paz y seguridad coordinadas? ¿Sirvió la fase de planificación para fomentar dichos vínculos? ¿Qué rol jugó la ONU? Antes de tratar de contestar estas preguntas, es preciso contextualizarlas.

En 2004, durante la elaboración del CCI, no existían los mecanismos integrados de planificación de la ONU estudiados en el Capítulo 2. Tampoco la guía del PCNA proveía mayor orientación sobre los detalles de la articulación con la MINUSTAH. De modo que el principal motor de dicha colaboración habría de ser el sentido común y buen hacer de los actores.

La resolución 1529 de Naciones Unidas, aprobada el mismo día de la salida de Aristide (29 de febrero), además de tomar nota del nuevo Presidente Interino del país y autorizar con el capítulo VII una Fuerza Multinacional Interina (MIF en inglés), sentó las bases de esfuerzos futuros. En ella, el Consejo de Seguridad de la ONU (i) anunció el despliegue de una Misión de estabilización dentro de los tres meses de vigencia de la autorización de la MIF y (ii) pidió al Secretario General un Programa de acción para asistir el proceso constitucional, dar ayuda humanitaria y económica y promover los derechos humanos y el estado de derecho.

Los procesos del CCI y la planificación de la MINUSTAH se solaparon en el tiempo. Como puede verse en la cronología, el mandato originario de la MINUSTAH se determinó (por seis meses inicialmente) cuando apenas se habían iniciado los trabajos del CCI. No obstante, el detalle de las estrategias estaba todavía pendiente y había un margen de colaboración en la planificación, particularmente entre el 5 mayo y la finalización del documento consolidado del CCI (a fines de junio). Es preciso anotar que en el mes de junio de 2004 el Coordinador Residente de la ONU, ejerció temporalmente de Oficial a Cargo de la MINUSTAH, lo que *a priori* debiera haber favorecido dichos intercambios. A fines del mes de junio la MINUSTAH tomó totalmente el relevo de la *Multinational Interim Force*.

Cuadro 41. Cronología del CCI y la planificación y despliegue de la MINUSTAH

Evento	Fecha 2004
Resolución de la ONU 1529	19 de febrero
Inicio del CCI	22 de abril
Resolución de la ONU 1542 sobre la MINUSTAH	30 de abril
Inicio del despliegue de la MINUSTAH	1 de junio
Finalización técnica del CCI	30 de junio
Conferencia de donantes	19-20 Julio

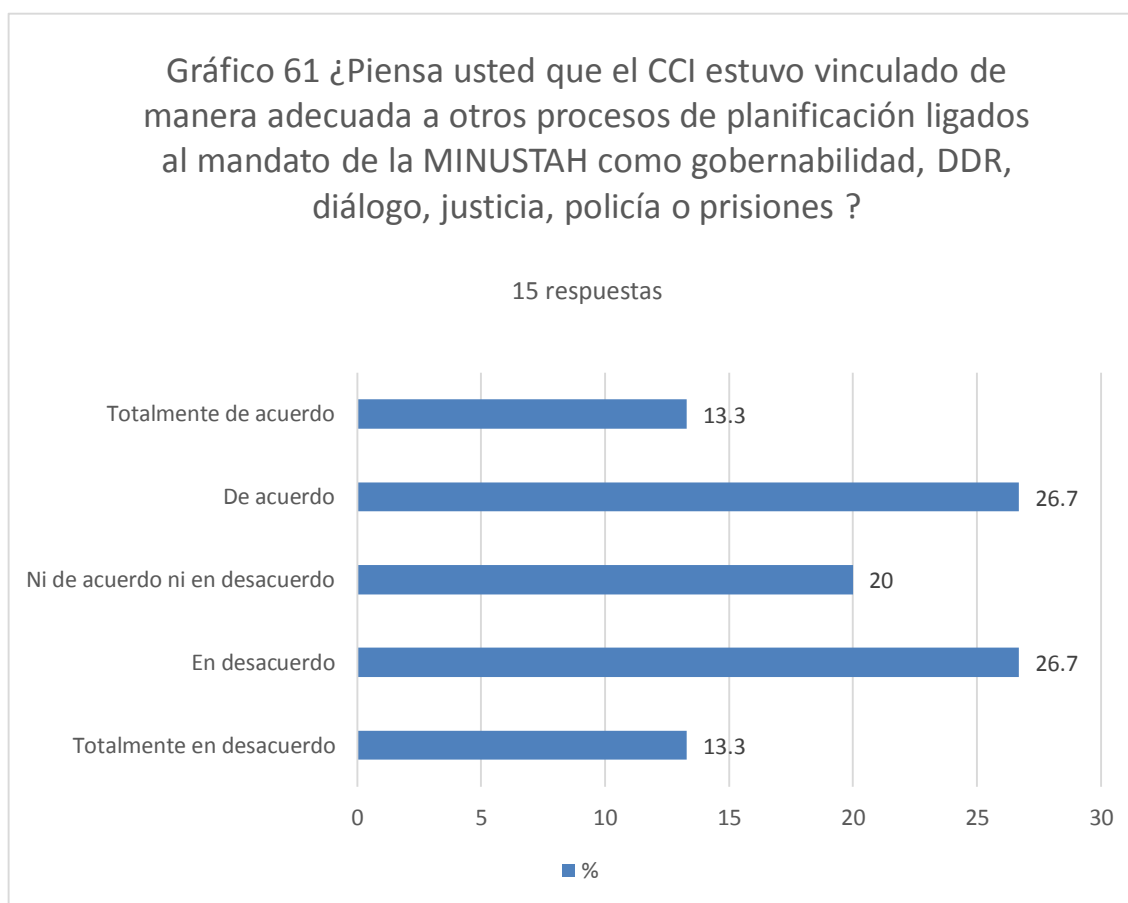
Los mecanismos de decisión política eran diferentes. El CCI era liderado conjuntamente por el Banco Mundial, la rama de desarrollo de Naciones Unidas (*United Nations Development Group*), y el gobierno, por lo que sustantivamente era manejado desde Haití.

Por su parte, el principio rector de las intervenciones militares de la ONU es una amenaza contra la paz y seguridad mundiales. Siendo la intervención aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU y liderada por su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Ahora bien, esto no es óbice para una mayor implicación nacional en la planificación. De hecho, el documento de lecciones aprendidas elaborado por el Departamento de Operaciones de la Paz en marzo de 2004 (sobre el periodo 1994-2001) recomendaba entre otras cuestiones “*Engage Haitians in policy development. Emphasis should be placed on engaging Haitians in the development of policies and strategies in the areas of institution-building and socio-economic development*” (Khoury-Padova, 2004, p.8). A este respecto un entrevistado internacional manifestó sobre esta cuestión “*On avait l'impression que les discussions à New York étaient beaucoup plus importante que les discussions en Haiti*”.

El ambiente de planificación era globalmente positivo. Recordemos que el 82% de los entrevistados en el marco de la investigación estaba de acuerdo con que sus criterios y conocimientos fueron tomados en cuenta en el CCI y el 74% estaba de

acuerdo con que el CCI permitió una buena coordinación de la planificación de las intervenciones entre los actores nacionales y los internacionales. Es decir, el CCI era una plataforma útil en ese momento para escuchar la voz nacional, aunque tal vez poco conocida desde la sede de la ONU en Nueva York.

La coherencia temática. Menos de la mitad de los entrevistados que respondieron a las preguntas anteriormente mencionadas estuvo ligado, de una u otra manera, a la planificación de aspectos vinculados al mandato de la MINUSTAH, como el diálogo, seguridad y DDR, justicia, derechos humanos, o elecciones.



Fuente: Entrevista de la investigación

Se produce una total igualdad en la escala Likert entre quienes están de acuerdo (6) o en desacuerdo (6), así como entre aquellos que están totalmente de acuerdo (2) o totalmente en desacuerdo (2). Tres de los entrevistados no están ni de acuerdo ni en desacuerdo. De dichos resultados es difícil extraer conclusiones inmediatas.

Por otra parte, en el análisis desagregado emergen varias posibles explicaciones.

El nivel político de coordinación del CCI valora mucho más el vínculo con la planificación de la MINUSTAH que el nivel técnico (3.44 versus 2.33). Esto podría reflejar una razonable y discreta coordinación política sobre cuestiones clave,

conjugada tal vez con una escasa discusión temática en el marco de la formulación del CCI: *“no connection whatsoever, they were not present in our working group”; “yo dudo que haya habido alguna coordinación”; “It was linked but not as much as necessary”*. De hecho, en la lista de presencias del CCI, solo una persona del secretariado de la ONU (UN DPKO) aparece como participante del CCI, entre el 17 y el 25 de mayo, a lo que habría que sumar la coordinación del equipo del CCI con la misión electoral de la ONU.

Es importante anotar que los haitianos fueron también más críticos con este vínculo que los internacionales (2.50 versus 3.18 de media). Así como los miembros del gobierno en aquel entonces, bastante menos condescendientes a este respecto que los funcionarios de Naciones Unidas (2.33 versus 3.25). Bajo estos datos subyace tal vez una cierta insatisfacción de aquel gobierno con el rol de la MINUSTAH en seguridad. En palabras del ex Primer ministro Latortue, *“La MINUSTAH qui devait nous aider a realiser ce desarmement en realite, ne l’a pas fait durant la transition »* aunque admitía que nada es más difícil que desarmar a las bandas (Latortue, 2005-2006, p.23).

No obstante, otro de los entrevistados señalaba que el problema inmediato tras la salida de Aristide era aún más complejo *“the decision not to break with the practices of the past”*, con varios actores políticos intentando cooptar a los *chimères*, como una forma de ejercer control social en lugar de proceder inmediatamente a su desarme.

De hecho, como es lógico, una de las prioridades de la MINUSTAH fue siempre la seguridad: *“El CCI era una cosa de los donantes y del gobierno y el PNUD, no era la base de nuestro mandato, ni había una coordinación con los retos más sustantivos de la misión. El 1 de marzo no había ni un policía en las calles... era una anarquía total”. “en 2005 toute la priorité était sur la sécurité, j’étais pris deux fois dans le cross-fire dans la ville”*. No obstante, la situación de seguridad fue más un obstáculo durante la ejecución del CCI que durante la fase de planificación.

Otro aspecto relevante era la falta de guía a escala global sobre esta vinculación *“Basically a generic UN problem. Post Crisis Assessment are not linked with peace keeping follow up”*.

Entre el feedback más positivo podemos mencionar: *“Je trouve qu’il y a eu peu des conflicts entre la MINUSTAH et le CCI”* o *“People worked together”*.

O un ejemplo concreto de colaboración en Desarme, Desmovilización y Reintegración: *“At the time there was an overlap, we interacted with them. We gave the content of the CCI after the mission [MINUSTAH] went in a different direction looking at the “exmilitaires” a more conventional DDR.. They though the former military were the problem .. eventually they went back to CVR [Community violence reduction]... ultimately was critical... years down the road”*.

En suma, a partir de la respuesta de los participantes, parece que hubo *«Un peu de déconnexion entre la préparation du CCI et l’arrivée de la MINUSTAH. Ils étaient*

très focalises sur la sécurité et la politique ». No obstante, durante la ejecución del CCI pareció haber un reparto de roles y un razonable nivel de coordinación política.

Ahora bien, hay que poner todas esas opiniones en perspectiva. El rol de la ONU en esa fase clave fue muy bien valorado. A la pregunta *¿Piensa usted que "el rol de las Naciones Unidas después de la crisis fue crucial en el periodo marzo - junio 2004, después de la salida del presidente Aristide"?*, el 83% estaba de acuerdo, por sólo el 10% en desacuerdo y un 7% de indecisos. Un notable 45% de los 42 entrevistados que respondieron a la pregunta estaba “totalmente de acuerdo” con la afirmación.

Más allá de la retroalimentación de la encuesta, podemos analizar otra información disponible. El CCI menciona la implicación de la MINUSTAH en 17 ocasiones en el documento. Por su parte, en la presentación del presupuesto y el mandato de la MINUSTAH se menciona siete veces el CCI, y 3 de sus metas lo incorporan explícitamente, como en el caso de justicia: *“The Transitional Government formulates and begins to implement a judicial reform plan based on the Interim Cooperation Framework”* (United Nations, 2005b, p.7). Además de la justicia, la investigación apreció ciertos intercambios en la planificación del dialogo nacional (entre MINUSTAH y PNUD), las elecciones (el presupuesto del CCI surge de una estimación del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU) y de algún modo en DDR²¹⁹.

Actores y marco institucional. El hecho de tener un coordinador global común durante la planificación (el Coordinador residente de la ONU) no pareció ser un factor determinante, tal vez porque la presencia en ese momento de la MINUSTAH era aún muy reducida. Sin embargo, la llegada de un nuevo Representante Especial del Secretario General, Juan Gabriel Valdés, favoreció sin duda el diálogo posterior entre ambos ejercicios. De hecho, de la encuesta se desprende que personal de la MINUSTAH colaboró en la coordinación de algunas Mesas sectoriales para la implementación del CCI, si bien algunos *“n’avaient pas de memoire institutionnelle”*.

Por último es, preciso añadir algunas cifras. Para ello compararemos brevemente las necesidades de *recursos humanos* identificadas en el CCI, *versus* las cifras de recursos humanos del despliegue de la MINUSTAH.

Los grupos temáticos del CCI, además del Informe, el marco de resultados por área y la cuantificación de sus costos, debía estimar las necesidades de recursos humanos, ya fuesen nuevos funcionarios (a nivel decisional o de ejecución), o consultores (nacionales o internacionales), con el fin de fortalecer las capacidades de absorción.

El resultado final del análisis del CCI apuntaba a 604 nuevos funcionarios, y 103 consultores (42 de ellos internacionales). Asimismo, el CCI preveía la formación de 5,400 agentes de las fuerzas de seguridad.

²¹⁹ Por su parte, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU al menos tres veces explícitamente al CCI, y otras a los esfuerzos internacionales de movilización de recursos.

Es muy probable que dicho número de consultores nacionales e internacionales fuese cubierto por los organismos internacionales, pues al menos 40 personas de la diáspora trabajaron en programas de apoyo de esta naturaleza. De hecho, el número de expertos internacionales previstos en el CCI no era muy superior al ofertado en períodos precedentes por la UE, Francia, Estados Unidos, Canadá o el PNUD. Lamentablemente, no se dispone de cifras consolidadas (ni de una indicación) sobre el reclutamiento en la administración pública o las formaciones realizadas.

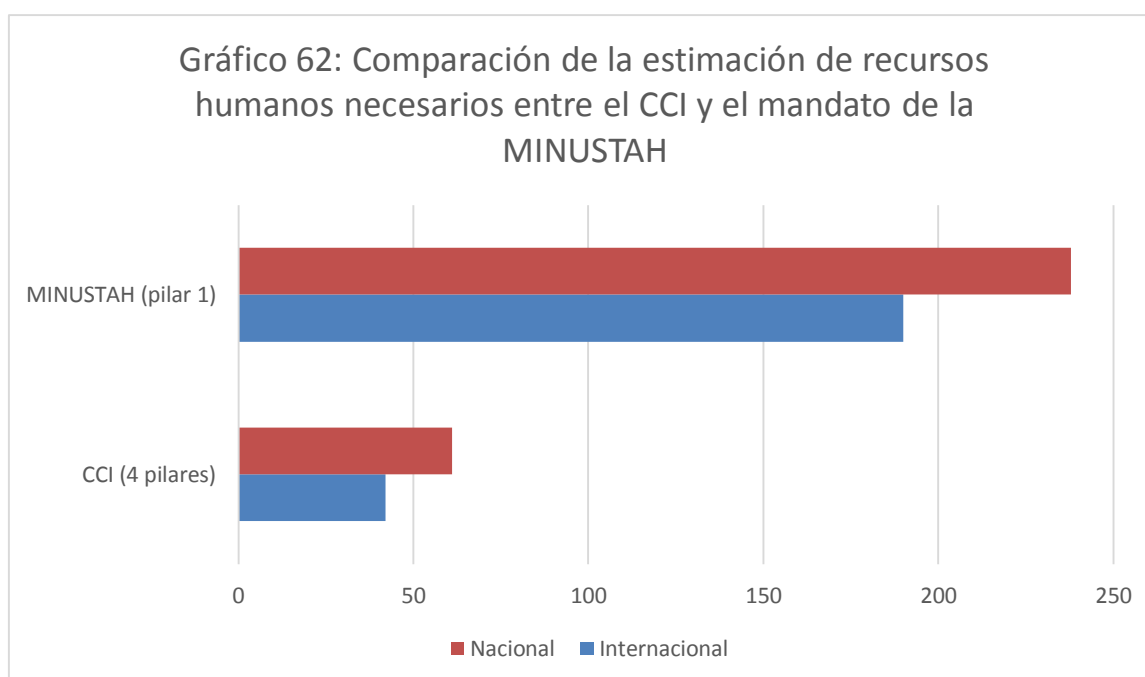
La MINUSTAH por su parte para el apoyo sustantivo en el ámbito civil preveía en su presupuesto 481 personas, de los cuales 190 eran funcionarios internacionales con experiencia en los siguientes temas: Policía, asuntos civiles, derechos humanos, asistencia electoral, justicia, seguridad y DDR, temas transversales (niñez, género y VIH-SDA) y una unidad de coordinación. Además de 872 policías civiles, las tropas y todo el apoyo logístico de la misión (véase cuadro 42).

Cuadro 42. Personal civil de la MINUSTAH

	<i>USG -ASG</i>	<i>D-2 -D-1</i>	<i>P-5 -P-4</i>	<i>P-3 -P-1</i>	<i>Field Service</i>	<i>General Service</i>	<i>Security Service</i>	<i>Total international</i>	<i>National staff^a</i>	<i>United Nations Volunteers</i>	<i>Total</i>
Executive direction and management	1	5	18	8	3	7	—	42	35	6	83
Substantive offices	2	5	59	54	57	13	—	190	238	53	481
Division of Administration	—	1	22	55	160	12	—	250	276	94	620
Total	3	11	99	117	220	32	—	482	549	153	1 184

Fuente: Naciones Unidas, UN GA, A/59/288, p.17. Nota: Incluye oficiales nacionales y personal administrativo.

El cálculo de la MINUSTAH no incluye *a priori* temas como las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de absorción del país, o la formación necesaria en la administración pública. A continuación se puede ver una comparación a título ilustrativo:



Fuente: CCI y Naciones Unidas, UN GA, A/59/288, p.17

Las cifras nos muestran un número casi cinco veces más elevado del personal internacional civil temático de la MINUSTAH (190 versus 42). La proporción para el personal nacional es similar.

Estas cifras deben ser tomadas con cautela, pues las comparaciones están sujetas a algunas limitaciones metodológicas.

- a) Los objetivos de ambos ejercicios son diferentes, por lo que comparar los medios a su disposición resulta complejo.
- b) El mandato de la MINUSTAH solo incluye una parte de las temáticas abordadas por el CCI, por lo que la desproporción anotada esta probablemente infravalorada.
- c) Las definiciones de personal nacional (y su nivel de preparación) no parecen ser plenamente coincidentes en ambos ejercicios, por lo que en este caso la desproporción pudiera ser menor que en el de los funcionarios internacionales.

Sin embargo, a la luz de los datos se puede concluir que hay una cierta desconexión entre la planificación de personal necesario para estas tareas entre el CCI y la MINUSTAH.

Resultados. No hay elementos suficientes para valorar la eficiencia en el uso de los recursos. En términos de eficacia, la misión nació con un mandato de seis meses, y lleva ya más de 11 años en el país.

La MINUSTAH adoptó una posición más proactiva con el gobierno electo posterior a la transición (gobierno de Preval/Alexis), probablemente por la mayor legitimidad del mismo para acometer cierto tipo de intervenciones.

Haiti es hoy uno de los países con menor tasa de homicidios en América Latina y el Caribe, con tasas en torno a 10/100.000 habitantes (UNODC, 2013), inferiores a las de países como Panamá o República Dominicana (por no mencionar las elevadísimas tasas del triángulo norte de Centroamérica) y similares a Costa Rica, Paraguay o Nicaragua.

Conclusiones. Las cifras disponibles parecen avalar que el vínculo entre la planificación del CCI y la MINUSTAH fue insuficiente, a un nivel intermedio de coherencia estratégica básica. Si bien no es sino en junio de 2004 cuando la MINUSTAH empezó a caminar y tenía como prioridad tomar el relevo de la MIF, una mayor presencia del personal del secretariado en los equipos de formación del CCI (particularmente el pilar 1 y el 2 en materia de desarrollo institucional y descentralización), hubiese favorecido mayores sinergias. Y tal vez una mejor lectura del contexto socio-político del despliegue de la MINUSTAH en los diversos temas abordados. En todo caso, hay que celebrar que el rol de la ONU fuese muy bien valorado por los actores de manera general (en el período marzo-julio del 2004).

Tras la fase de planificación, se ejecutaron importantes actividades de manera coordinada (elecciones y diálogo, entre otros). Aunque los datos de la investigación sugieren que en temas como DDR o apoyo a la administración pública, el diseño de la MINUSTAH se hubiese beneficiado considerablemente de un mayor vínculo con los trabajos del CCI, más cercano a la realidad socio-política del país.

5.7. CONCLUSIONES FINALES DE LA HIPÓTESIS

Para la construcción de la hipótesis, trabajamos cuatro sub-hipótesis. Una primera que resaltaba los aspectos positivos del CCI: El CCI fue un ejercicio útil, que contribuyó a la consolidación de la paz en Haití.

Y otras tres que señalaban sus insuficiencias: Una apropiación muy limitada de los actores nacionales del proceso; Un bajo nivel de implementación de los contenidos del CCI, Un vínculo insuficiente entre el CCI y la planificación macroeconómica del FMI y los esfuerzos de la MINUSTAH.

Los resultados del análisis confirman ampliamente la primera sub-hipótesis, pues el CCI fue considerado una herramienta útil desde diversas ópticas. Asimismo, los datos presentados también avalan la hipótesis de que el CCI contribuyó a la estabilidad del país, lo que es una muestra indudable de su utilidad como herramienta post-conflicto.

Por otra parte, y sin podérselo atribuir directamente al CCI, en la década posterior al conflicto armado el país ha avanzado en términos de paz negativa (estando hoy por delante de su vecina República Dominicana) e igualmente en diversas dimensiones de la paz positiva. Entre ellas cabe citar una notable (aunque frágil) mejora de la situación de los derechos humanos, un clima de mayor dialogo democrático y en general una cierta consolidación de los derechos civiles y políticos. Asimismo la estabilidad macroeconómica ha perdurado en el tiempo, si bien los avances de transparencia y anti-corrupción en el CCI no parecen haber gozado de la misma prioridad para otros gobiernos. Los avances conseguidos en el ámbito institucional fueron brutalmente cercenados por el severo impacto humano del mayor desastre de la historia reciente (terremoto del 2010) aunque hoy se dispone de algunas mejoras en la talla, la organización y los medios financieros a disposición de la administración pública.

Pero el proceso del CCI, además defortalezas, algunas debilidades. Quizás la principal fue la insuficiente participación social y política, que lastró una buena apropiación nacional del proceso. De hecho, la apropiación nacional se convirtió en buena medida en una aceptable apropiación gubernamental. Algo comprensible, aunque muy delicado en un contexto de discutible legitimidad gubernamental.

Por otra parte, el CCI tuvo un insuficiente nivel de ejecución. Si bien el resultado de la investigación no avala plenamente un bajo nivel de implementación, sí podría situarlo en un nivel medio-bajo. La investigación ha podido identificar resultados notables del CCI, así como un razonable nivel de coordinación y alineación de la comunidad internacional. Pero ha habido también enormes lagunas de gestión y diseño, fácilmente subsanables con algunas herramientas disponibles actualmente en la comunidad internacional. La situación de seguridad fue posiblemente el factor que más afectó a la buena ejecución del CCI.

Finalmente, está el aspecto de la coherencia de la formulación del CCI con otros procesos de planificación. Es notable que no se aprecien contradicciones

programáticas de talla, lo que muestra a la vez un enfoque integral y una razonable coordinación de los actores. No obstante, al haberse solapado en el tiempo, una formulación más integrada de las estrategias de intervención (en el marco del CCI o de forma paralela) hubiese redundado en una mayor pertinencia de las intervenciones de la comunidad internacional. Ciertamente, algunas cuestiones prioritarias no dejaban lugar a dudas (el proceso electoral, fortalecimiento policial o el control de la inflación y el déficit público, por ejemplo). No obstante, otras cuestiones complejas como la creación temporal y permanente de empleo, el funcionamiento de la justicia o el enfoque de desarme y reintegración de los grupos armados, no llegaron a tratarse con todo el rigor y profundidad que merecían.

En suma, los datos presentados validan la hipótesis: *“El CCI fue una herramienta útil, pero con insuficiencias para garantizar la consolidación de la paz”*.

En el capítulo siguiente se abordarán las principales conclusiones de la tesis, se formularán algunas recomendaciones metodológicas y se propondrán posibles líneas de investigación.

6 CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6. 1. CONCLUSIONES

La presente investigación ha analizado las causas y dinámicas de los conflictos armados, particularmente en el periodo de la post guerra fría. Posteriormente se ha estudiado la respuesta de la comunidad internacional con una perspectiva de consolidación de la paz, así como el rol de la AOD en contextos de fragilidad. Más adelante se ha tratado la metodología de los *Post Conflict Needs Assessment*, que ha sido utilizada en 15 países desde el año 2000. Por último, se ha presentado un estudio de caso, analizando el complejo contexto histórico de la crisis haitiana, y el PCNA local, más conocido como *Cadre de Coopération Intérimaire* (CCI).

Antes de presentar las principales conclusiones y recomendaciones, cabe mencionar que en septiembre del 2015, durante la Asamblea General de Naciones Unidas, varios documentos importantes de Naciones Unidas están llamados a revisar la arquitectura de la paz (operaciones y consolidación de la paz). Si bien al momento de la redacción de la tesis no es posible conocer el alcance final de los cambios, los rigurosos documentos preliminares apuntan a unas Naciones Unidas (2015a, 2015b) más eficaces, con mejores alianzas y, por cierto, más cercanas a la gente. Junto a este aspecto, en septiembre también se debían aprobar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este capítulo final presenta por tanto las principales conclusiones de la investigación, enuncia varias recomendaciones metodológicas y esboza algunas líneas posibles de investigación futura

A continuación se presentan las principales conclusiones de la investigación.

La conflictividad armada ha cambiado desde finales del siglo pasado. Tras el fin de la guerra fría asistimos a una proliferación de los conflictos armados internos *versus* conflictos armados interestatales. Tras aumentar el número de conflictos a principio de los 90, en la posguerra fría se produjo un descenso progresivo del número de conflictos, que parecen haber remitido en los últimos años. No obstante, han emergido numerosos (y graves) conflictos armados internos, con creciente presencia internacional y un grave balance humano. Siria es quizás el ejemplo más palpable de esta complejidad bélica de difícil resolución.

Desde inicios de los 90, la investigación ha avanzado mucho en el análisis de las causas de los conflictos armados. Es comúnmente aceptado que cada conflicto es diferente, y que las diversas causas estructurales interactúan en formas no coincidentes, lo que hace difícil su comprensión y sistematización. No obstante, las causas económicas (escaso nivel de desarrollo, bajas tasas de crecimiento) emergen como unas de las causas estructurales más significativas, particularmente cuando van asociadas a una profunda debilidad del estado y a actores opositores que puedan estar organizados en torno a un grupo etno-nacionalista. La crisis haitiana ilustra la teoría de que las variables económicas son importantes, habida cuenta de su bajo PIB y su estancamiento económico, en particular en los años previos al conflicto.

Asimismo, la extrema debilidad institucional del gobierno haitiano en 2004 (y en particular de su fuerza de seguridad, la Policía Nacional haitiana) favoreció la emergencia de un movimiento social y de una guerrilla que con enorme facilidad y rapidez se hizo con el control del país. La variable etno-nacionalista no fue, en el caso de Haití, una variable relevante.

El debate sobre las políticas más adecuadas para responder a estos desafíos post conflicto no está cerrado.

A nivel internacional, lo primero es respetar el derecho internacional en la gestión de la paz y seguridad mundiales, promoviendo un enfoque de seguridad humana. Es preciso mejorar el control de armas y algunos productos que financian las guerras (como los diamantes), y crear garantías de seguridad que disuadan a quienes podrían promover golpes de estado y conflictos evitables. Es también preciso continuar las mejoras en la justicia internacional, que acaben con la impunidad de criminales de guerra y genocidas, disminuyendo los incentivos para los señores de la guerra y sus cómplices. La aplicación efectiva del derecho internacional, por una parte, y la coordinación a nivel nacional de los socios del desarrollo para disminuir los incentivos individuales y colectivos para los conflictos, por otra, pueden permitir reducir de nuevo los niveles de conflictividad.

A nivel nacional, parece aceptado que la buena gobernabilidad y el fortalecimiento de capacidades son aspectos fundamentales del trabajo post conflicto. Tradicionalmente, se han promovido estrategias de “*power sharing*” que han servido para disminuir la desigualdad horizontal, o cuando menos la percepción de la misma. Pero hay que tener en cuenta que estas estrategias no son suficientes, ni a veces sostenibles porque un estado débil es el caldo de cultivo perfecto para un conflicto. Al tiempo es deseable limitar las atribuciones del estamento militar en la esfera pública y asegurar que no absorba los posibles dividendos de la paz. Del recuento de evidencias, se puede rescatar que las elecciones no son necesariamente pacíficas, ni garantizan la consolidación de la paz en la peligrosa primera década posterior al conflicto. Dicho esto, al ser la democracia y los derechos humanos objetivos *per se* (y no solo un medio para prevenir o gestionar conflictos), deben ser parte central de cualquier estrategia post conflicto. El diálogo, la justicia y la reconciliación son también claves en estos contextos.

El desarrollo económico es un factor clave de estabilidad, y reduce el riesgo de conflicto. La creación de empleo temporal, en particular para jóvenes, representa una prioridad tras el fin de las hostilidades. Pero es igualmente importante que dichas oportunidades encuentren sostenibilidad en el tiempo y no se apaguen con el interés decreciente de los donantes. Y también que tomen en consideración la necesidad de corregir las eventuales desigualdades horizontales en el país.

A pesar de las reformas, la arquitectura del mantenimiento y la consolidación de la paz se ha mostrado insuficiente para atender todas las emergencias a nivel mundial. No obstante, las sucesivas reformas han ido mejorando algunos aspectos de la respuesta, y se puede constatar una mayor atención a temas económicos y sociales, así como a los aspectos de inclusión de grupos en el reparto de poder. Cuestiones como una amplia apropiación nacional de

la AOD, la inclusividad de los procesos políticos o la necesidad de un enfoque integral (paz y seguridad, desarrollo económico) son ampliamente aceptadas. Los recientes Informes de la ONU para la revisión de las operaciones de paz y del trabajo de consolidación de la paz apuntan en la dirección adecuada.

La Ayuda Oficial al Desarrollo tiene un rol clave que jugar en estos escenarios. Hasta la fecha, la Agenda de fragilidad se ha erigido en su principal instrumento político de actuación. Dicha agenda reconoce la necesidad de un liderazgo nacional y plantea una agenda adaptada a este tipo de escenarios. No obstante, como se puede constatar en la presente investigación, adolece de algunas dificultades metodológicas, así como de un alcance práctico aun limitado.

Desde el año 2.000, los Post Conflict Needs Assessment (PCNA) se han convertido en el principal instrumento práctico de planificación post conflicto de la AOD, al contar con el apoyo conjunto del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. Dichos instrumentos promueven una visión integral de las necesidades post conflicto y plantean un enfoque orientado a evitar la reanudación del conflicto y a favorecer la reconstrucción económica y social del país.

Los PCNA se han mostrado como una herramienta muy exitosa en la movilización de recursos, generalmente en el marco de Conferencias de donantes post conflicto. En muchos casos, más allá de la movilización de recursos, se han convertido en un marco de planificación post conflicto y de articulación de la AOD.

En el caso haitiano, los datos de la investigación confirman la utilidad del Cadre de Cooperation Intérimaire (CCI) como herramienta de planificación y movilización de recursos para las necesidades post conflicto.

El CCI ha contribuido además a la estabilidad del país, quizá su principal objetivo. Once años después de la crisis, Haití afronta sus diferentes procesos electorales con tensiones y riesgos, pero sin la amenaza aparente de una crisis política como la vivida en el 2004.

Una de las razones que explican dicha contribución puede ser el proceso de diálogo sincero entre actores nacionales e internacionales durante la fase de planificación, que tuvo su reflejo, con matices, en la fase de implementación. Pese a no ser objeto directo de las hipótesis, este hecho se presentó sistemáticamente como un factor explicativo del éxito del CCI.

El CCI permitió un buen nivel de coordinación de los donantes internacionales, multilaterales y bilaterales, y un cierto alineamiento de programas e incentivos que favorecieron la implementación del CCI. Los resultados de la investigación muestran que el CCI fue un momento álgido de coordinación de los donantes en Haití en los últimos años.

En definitiva, el CCI contribuyó a la paz negativa en Haití, pues ayudó a eliminar la sombra del conflicto y a reducir notablemente los niveles de violencia en el país. Asimismo, el CCI parece haber contribuido a pasos importantes en la paz positiva, en temas como el diálogo, la participación, la situación de los derechos humanos o el

desarrollo social, entre otros. Las mejoras en salud o educación son muy notorias y son un factor de esperanza para el futuro del país.

No obstante, el CCI no parece haber tenido un gran impacto positivo en el fortalecimiento de capacidades a largo plazo. Si bien hay mejoras notables en el periodo en términos de reforma administrativa, escala salarial, talla y recursos propios del estado, la calidad de la administración pública no parece haber mejorado. No obstante, la investigación muestra que el CCI inició un periodo de mejoras, que fue truncado por el impacto devastador del terremoto del 2010.

El proceso del CCI tuvo también dificultades. Una de ellas fue la apropiación nacional. El gobierno interino, no elegido, participó activamente en el proceso, pero la participación de la sociedad y de algunos actores políticos en el proceso fue insuficiente. El alcance limitado de la comunicación tampoco contribuyó a mejorar la apropiación nacional del proceso.

Si bien no era una de las hipótesis del proceso, los datos muestran que las mujeres implicadas en el CCI eran más favorables a la inclusión política de los sectores de oposición que los hombres. No obstante, la robustez de este dato y su posible alcance requerirán mayor trabajo sistemático en el futuro.

El CCI tuvo un nivel medio-bajo de implementación, aunque muy variable según las áreas de intervención. Si bien la implementación está por debajo de lo esperado, algunos resultados clave (elecciones de 2006) ayudan a explicar un balance global favorable del CCI. La grave situación de seguridad, parcialmente explicada por la exclusión de *Fanmi Lavalas* de la escena política, fue un freno muy serio a la ejecución del CCI.

El CCI tuvo un nivel de coordinación insuficiente con el programa del FMI y la planificación de la misión de paz de la ONU (MINUSTAH). No obstante, se apreció una complementariedad en las intervenciones y, hasta cierto punto, en su ejecución.

En cuanto a la comunidad internacional, su compromiso sostenido con Haití es indiscutible. No obstante, la valoración de su contribución ha ido decreciendo a lo largo del tiempo. Si en 2004 su aporte a la estabilización del país fue muy valorado, la mayoría de los entrevistados opina que durante la década 2004-2014 la comunidad internacional no ha favorecido el desarrollo endógeno, y quizá su excesiva presencia, en particular tras el terremoto del 2010, ha podido interferir en la proyección de algunos esfuerzos nacionales. La retirada progresiva de las tropas de la MINUSTAH, no exenta de riesgos, puede ayudar a cambiar esta percepción en años venideros.

Por último, cabe mencionar que Haití ha vivido entre 1994 y 2015, el período más democrático de su historia. El país sale progresivamente de la ignorancia y de la exclusión de masas de pobres en las que los diversos gobiernos lo habían mantenido durante casi 200 años. A pesar del conflicto armado del 2004, de las graves inundaciones, de la crisis alimentaria y del peor terremoto de la historia reciente, el país ha mejorado en casi todas las dimensiones de la paz positiva y del desarrollo humano. Las mejoras económicas y sociales de los últimos 20 años son

muy significativas, a pesar de que el PIB per cápita permanece estancado en las últimas dos décadas.

Si Haití es capaz de mantener la incipiente estabilidad política y aumentar los niveles de creación de empleo (en el emergente sector del turismo, la exportación textil, la agricultura o las industrias extractivas), es posible que se aleje de la estela de desigualdad, exclusión y pesimismo que ha marcado su historia. Podrá entonces capitalizar sus potencialidades de creatividad, cultura y recursos naturales. El camino será largo, pues Haití es todavía el único *País Menos Adelantado* de América Latina y sus indicadores de desarrollo humanos son aún preocupantes, pero los resultados invitan a un cauto optimismo.

6.2. RECOMENDACIONES

La mayoría de las recomendaciones se centran en el objeto principal de la investigación: los *Post Conflict Needs Assessment*. A partir del estudio de caso y de la revisión de otras experiencias a nivel internacional, se presentan las siguientes recomendaciones para la mejora de estos procesos, que dividiremos en estratégicas y técnicas.

a) Estratégicas:

El PCNA debe consolidar su manejo tripartito, Banco Mundial, Naciones Unidas y la Unión Europea, a alto nivel, trascendiendo el nivel técnico. La decisión de cómo intervenir ante graves crisis es eminentemente política, y exige una rendición de cuentas *a posteriori*. Además, el ejercicio debería tener dos actores adicionales: El Fondo Monetario Internacional, y el secretariado de Naciones Unidas. De este modo se aseguraría el enfoque integrado al más alto nivel.

El PCNA debe fortalecer sus sinergias con la Agenda de Fragilidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo. El PCNA pudiera bien servir de referencia para el Plan/Visión que prevé la Agenda de fragilidad. Asimismo, sería interesante se ampliara la base de la Agenda de fragilidad, por ejemplo a través de ECOSOC, para que incorpore una gama de actores del desarrollo mucho más amplia.

El Banco Mundial, las Naciones Unidas y la UE debieran trasladar el balance de los PCNA a organismos regionales, para favorecer su integración en futuros ejercicios.

Debería propiciarse un ejercicio piloto de programación simultáneo o coordinado de programación post conflicto, incluyendo los pilares de paz y seguridad, macroeconomía y programación de la AOD.

Los donantes deberían financiar un *Trust Fund* conjunto Banco Mundial/Naciones Unidas para recuperación temprana post conflicto, con unos recursos rotatorios de al menos 35 millones de dólares, que permitirían la creación de aproximadamente 300.000 puestos de trabajo temporales en los primeros seis meses post conflicto. En esos seis meses generalmente hay poco impacto tangible de la AOD, pues gobierno y donantes se dedican a la planificación, movilización de recursos y aprobación de proyectos, o a las prioridades emergentes de seguridad. Otra alternativa sería utilizar un *Trust Fund* ya existente, como los del PNUD, o el Peace Building Fund de Naciones Unidas.

Debería instaurarse un secretariado permanente (y conjunto) de los PCNA, que se ocupe de mantener la información, las lecciones aprendidas y un roster de practicantes.

b) Técnicas:

En materia de análisis de conflicto:

Es importante seguir mejorando la comprensión del conflicto y sus implicaciones para la planificación y, en la medida de lo posible, el seguimiento y la evaluación. Para ello es imprescindible que al menos una persona esté dedicada exclusivamente a esa tarea durante la fase de planificación, aportando sugerencias y análisis a los diferentes grupos temáticos y al equipo de coordinación del proceso. Dicha tarea podría financiarse conjuntamente por la comunidad de donantes y estar adscrita al Coordinador de la ONU o al Banco Mundial, en una función coordinada.

Asimismo, sería importante considerar la formación en construcción de escenarios al equipo a cargo del seguimiento y ejecución del PCNA, pues en estos contextos volátiles, los supuestos y prioridades de planificación deben cambiar con cierta frecuencia (en el caso de Haití con las inundaciones de Gonaïves y la operación Bagdad, o en el de Pakistán con las inundaciones).

En materia de implementación:

Es preciso mejorar la guía metodológica de los PCNA y ofrecer herramientas concretas para el seguimiento y la evaluación de su ejecución. A tales efectos se propone lo siguiente:

Adoptar un programa de seguimiento estratégico de metas prioritarias como el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD. Este instrumento, que viene acompañado de un cierto diseño institucional, ha sido utilizado en 19 ocasiones, y está siendo adaptado a países post conflicto. Las prioridades y metas del PCNA podrían así ser seguidas con mayor detalle y conocimiento por el liderazgo del país y de la cooperación, generalmente más centrado en la gestión de la coyuntura política.

Elaborar un diseño estándar sobre la organización del sistema de seguimiento y evaluación del PCNA y el trabajo de los grupos encargados del seguimiento sectorial y temático (adaptable a cada contexto).

Instalar un sistema de seguimiento financiero de las promesas, compromisos, desembolsos y gastos, transparente y accesible al público, que permita dar seguimiento al conjunto de la AOD internacional. Hay diversos sistemas disponibles en el mercado que han sido utilizados por el PNUD y el Banco Mundial en diversos países.

Establecer una estructura estándar desde el inicio del trabajo de planificación del PCNA encargada de los proyectos “*quick wins*”. Dicho equipo debería estar constituido por 1-2 miembros de gobierno, el asesor de conflictos, un representante de la ONU y los principales donantes bilaterales (con recursos disponibles al efecto); y estar enfocado a ofrecer resultados de recuperación temprana en los primeros seis meses post conflicto. Estos trabajos se financiarían con el *Trust Fund* constituido al efecto, con Fondos del *Peace Building Fund* o con los recursos de donantes bilaterales.

En el marco de las misiones de paz de la ONU, y partir de la experiencia haitiana, sería bueno estandarizar las divisiones de ingenieros, que permiten realizar tareas puntuales de impacto rápido.

En materia de fortalecimiento de capacidades

Es preciso contribuir a la visión estratégica del fortalecimiento de capacidades de manera coordinada, eficaz y sostenida en el tiempo, de lo que hay pocas experiencias de referencia. Ello requiere de un trabajo de diseño a medio y largo plazo, que trasciende los tiempos de un PCNA, y la creación de una comisión incluyente que tome en consideración la realidad política y cultural del país, con un periodo cerrado (seis meses).

Paralelamente es preciso crear incentivos para mejorar la situación, con frecuencia dramática, de la administración pública. Aspectos como la mejora de los salarios, incentivos para apoyos de alto nivel de la diáspora en puestos clave, y programas masivos de formación pueden ser iniciados desde el comienzo de la ejecución del PCNA.

En todo caso es preciso fortalecer las capacidades de planificación, coordinación y evaluación de políticas públicas en los sectores clave de intervención. Estas capacidades deben ser reforzadas inmediatamente para generar una apropiación del proceso y la alineación de las intervenciones.

En la medida de lo posible, es preciso disponer de unidades de ejecución de proyectos conjuntas de los donantes por cada ministerio. De este modo se minimiza la dispersión de la AOD y los costes derivados de transacción.

El PCNA debe establecer un horizonte de ingresos públicos a 10 años, que permita ir incrementando sus recursos, mientras disminuye progresivamente la dependencia de la AOD. Tras esos 10 primeros años, todos los gastos corrientes así como un

mínimo presupuesto de inversión pública deberían ser asumidos con fondos propios. La estrategia de incremento de ingresos debe ser sólida, pero no agresiva, tomando en consideración las economías de guerra y la necesidad de consolidación de la paz.

El Banco Mundial y Naciones Unidas deberían acordar un Fondo común de 5 millones de dólares de EU para el fortalecimiento de capacidades en el medio y largo plazo. Dicho fondo permitiría financiar: el diseño de necesarias reformas a medio plazo, las unidades de apoyo sectorial prioritarias, las formaciones clave de la administración pública y apoyos estratégicos de la diáspora. La experiencia ha demostrado que a falta de un programa transversal de apoyo, este aspecto clave queda al arbitrio de la voluntad puntual de ministros y jefes de agencias de cooperación. Si en Haití el gobierno no hubiese subido los salarios de la administración, el costo para la AOD podría haber sido muy elevado.

En materia de participación

Resulta difícil concebir dinámicas muy participativas inmediatamente después de las hostilidades y en periodos tan breves de planificación. No obstante, debería haber unos mínimos estándares de implicación de la sociedad civil y los actores políticos. Por ejemplo, (i) exigir la participación de algún representante de la sociedad civil en mecanismos de gestión y seguimiento y en cada grupo de reflexión, tomando en cuenta enfoques diferenciales (ii) contar con espacios regulares de intercambio con medios de comunicación y grupos de jóvenes (iii) diseñar un consejo académico y (iv) asegurar la presencia del sector privado en los sectores de interés para el crecimiento económico.

Asimismo, es importante asegurar la participación de partidos políticos y de las autoridades, al menos en foros regulares de intercambio.

También es clave asegurar un cierto equilibrio de género, tanto cuantitativo como cualitativo. No se sabe, por ejemplo, cual fue el reparto de género en estos procesos. En el caso haitiano, la representación de mujeres fue del 29% y tuvo representatividad en el liderazgo de los grupos y del comité de coordinación.

Es importante incluir la otra parte del conflicto en el análisis, y si es posible, en todo el proceso. La exclusión de un sector representativo del país en estos procesos acaba haciendo un flaco favor a los mismos.

Finalmente, la investigación ha demostrado el peso del diálogo en el proceso del *Cadre de Cooperation Intérimaire* en Haití. Es importante sistematizar este aspecto y darle mayor importancia, por ejemplo formando a los coordinadores de los grupos temáticos en temas de diálogo al inicio del proceso, al igual que a los coordinadores de la ejecución del mismo.

Es importante contar con estadísticas de participación en todos los procesos. Sin ellas es imposible conducir un análisis riguroso de la participación, ni adoptar medidas correctivas en el curso del proceso.

En materia de transparencia y rendición de cuentas

El 96% de los entrevistados consideraba importante incluir una rendición de cuentas a los beneficiarios. Al tener un tiempo limitado para la participación, los beneficiarios deberían estar más incluidos al menos en la ejecución de actividades y progresivamente en su diseño y programación. Es clave que tengan lugar foros abiertos (*town halls*) y espacios donde el gobierno y los donantes rindan cuentas a la población, también a nivel local. Experiencias como las del post-Tsunami o el conflicto de *Nahr el Bared* en el Líbano ofrecen importantes lecciones en este sentido.

Si bien los PCNA han dispuesto en general de una página web abierta al público, es preciso hacer una mejor utilización de los medios de comunicación social para crear nuevos espacios de participación (como Facebook, Twitter entre otros).

Finalmente, la comunidad internacional debe rendir cuentas ante el gobierno y la sociedad beneficiaria, además obviamente de a sus países respectivos. Las informaciones de los donantes son insuficientes, incompletas e inconsistentes, casi siempre relativas a proyectos puntuales. Un buen mecanismo debe permitir tener información actualizada en línea, y producir periódicamente (al menos anualmente) una revisión de avances y obstáculos, como ocurrió tras el Tsunami del 2004 en varios países afectados o en la reconstrucción tras la guerra del Líbano del 2006, entre otros. Las misiones de paz deberían adoptar un enfoque similar.

En materia de gestión del conocimiento

Es preciso realizar evaluaciones más precisas sobre los PCNA, su ejecución y su contribución a la paz (negativa y positiva). Dicho trabajo debe tener un cierto rigor metodológico e incluir al menos 5 países con estudios de caso y trabajo en terreno, que permita captar la opinión de los principales protagonistas de la consolidación de la paz, que son los actores de los países beneficiarios. Las revisiones disponibles adolecen de falta de profundidad, en particular en cuanto a la retroalimentación de los países beneficiarios.

El secretariado del PCNA debería asegurar al menos un ejercicio de lecciones aprendidas *in situ* después de la finalización del PCNA.

En materia de coordinación con otros procesos

En base a la experiencia haitiana, parece aconsejable avanzar en la programación simultánea (o altamente coordinada) de los diferentes ejercicios de planificación, en el plano macroeconómico, de paz y seguridad y de la programación de la AOD. Un enfoque integrado que apoyaba el 98 % de los entrevistados. Un ejercicio piloto sería sumamente útil en este sentido.

En materia de planificación

Es preciso establecer criterios que permitan identificar mejor prioridades y secuencia de intervenciones. Aunque la respuesta simple es que el análisis del conflicto determina las prioridades, un análisis hecho por consultores

internacionales no debiera ser suficiente para determinar dichas prioridades. Por ejemplo, un 54% de los entrevistados considera que las prioridades son clave aunque el gobierno de transición no esté de acuerdo. Un dialogo con actores nacionales sobre las prioridades parece por tanto altamente aconsejable.

Es necesario orientar la financiación hacia las prioridades acordadas, sin descuidar las oportunidades para construir las bases de la paz positiva en sectores que no han sido priorizados (por ejemplo a través del apoyo institucional o el trabajo normativo).

La experiencia haitiana muestra que el recurso a expertos nacionales e internacionales residentes en el país ayudó (i) a un mejor conocimiento del contexto y (ii) a ofrecer soluciones basadas en la realidad nacional. También los resultados de la investigación avalan el hecho de que la presencia de los expertos en el terreno durante todo el periodo de planificación es un valor añadido del proceso y contribuye al diálogo y al consenso en la materia. Las misiones cortas internacionales no debieran ser, por tanto, un recurso en contextos de planificación post conflicto.

Para el manejo de los temas transversales y las problemáticas vinculadas a grupos vulnerables, es preciso contar con expertos dedicados íntegramente a las mismas. O bien se logra en el país, o las diferentes agencias de Naciones Unidas debieran comprometerse a desplegar expertos en su áreas de valor añadido, bajo un sistema similar al adoptado en el marco del *Inter Agency Standing Committee* para los clústeres humanitarios.

6.3. LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación realizada deja pistas importantes para líneas de investigación futuras. Entre ellas cabe citar:

La necesidad de evaluar e investigar en mayor profundidad el aporte de los PCNA a la consolidación de la paz. Con la excepción del primer proceso de lecciones aprendidas (2004), los estudios de caso no han implicado un trabajo de investigación de campo y sus conclusiones tienen un alcance limitado. Un estudio sobre al menos 5 países, midiendo la contribución a la estabilidad del país y la consolidación de la paz, permitiría mejorar la metodología y justificar que el PCNA sea utilizado como herramienta principal post conflicto, o revisado a partir de los hallazgos.

La literatura debería ayudar a definir instrumentos de mayor calidad para medir el impacto en la consolidación de la paz en un país post conflicto, en base a la experiencia de Sri Lanka. Ello requiere la definición de líneas de base y un seguimiento a lo largo del tiempo (por ejemplo, de manera semestral), y un instrumento afinado de análisis de percepciones que pueda ser adaptado a diferentes realidades. Esta investigación podría ser pilotada en un país cerca de la firma de un acuerdo, como Colombia.

La investigación apunta al hecho que las mujeres pueden ser más proclives a la inclusión política de sectores marginados que los hombres. No obstante, aunque estadísticamente representativo, el resultado es apenas un punto de entrada para una investigación de más largo alcance. Un trabajo sobre cinco países podría permitir definir si realmente este hallazgo tiene relevancia a escala global.

De manera más general, una encuesta cualitativa que analice el tema de la inclusión en contextos post conflicto de manera sistemática sería de gran utilidad. Si bien las Naciones Unidas han incluido ésto en sus prioridades, la investigación podría hacer un mayor énfasis en esta cuestión.

El caso de Haití es paradigmático de un país que ha conseguido un avance espectacular en diversas dimensiones de desarrollo humano, pese a un estancamiento del PIB per cápita durante dos décadas. Es preciso entender mejor hasta qué punto las remesas permiten explicar estas mejoras, o si es el propio tratamiento del PIB que mantiene zonas de sombra.

Sería interesante analizar la contribución del PCNA y los programas del FMI a la creación de empleo mediante una investigación sobre las medidas más efectivas para crear empleo en estos contextos y el *modus operandi* necesario para cerrar esta brecha en la planificación. Siendo este un aspecto clave de las políticas post conflicto, la experiencia haitiana (y la metodología del PCNA) sugieren que no está tratado con el rigor que merece.

Es preciso estudiar el alcance en la práctica de la nueva política del FMI para estados frágiles. Si bien *a priori* hay aspectos novedosos y positivos en dicha política, es preciso analizar su sensibilidad al conflicto y el nuevo enfoque de la relación entre los actores de la comunidad internacional, máxime habida cuenta de que al parecer el FMI no va a aumentar en el futuro inmediato las capacidades en el terreno.

BIBLIOGRAFÍA

Ackermann, A., 2003. The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 42(3), pp. 339-47.

Adams, M. and Bradbury, M., 1994. *Conflict and development: Organizational Adaptation in Conflict Situations*. Oxford: Oxfam Working Paper.

African Union, *Draft Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development*. African Union (completar)

Ajakaije, O. and Gadir, A., 2009. Managing post-conflict recovery in Africa: an overview. *Journal of African Economies*, 18(1). Oxford: Oxford University Press.

Alonso, J. A. y Angulo, G., 1997. El sistema español de cooperación al desarrollo; balance crítico. En: J.A. Nieto, 1997. *La economía española ante la Unión Monetaria Europea*. Madrid: SINTESIS, pp 187-210.

Alonso, J. A., 2012. La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo. *Presupuesto y Gasto Público. Instituto de Estudios Fiscales*, 68, pp.239-55.

Alonso, J.A., 2012. *From Aid to Development Policy*. DESA working paper, 121. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs

Alonso, J.A., 2013. *Compromiso Global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la agenda post-2015*. Documentos de trabajo Cooperación Española, 2. Madrid: Cooperación Española.

Alonso, J.A., Cortez, A. L. and Klasen, S., 2014. *LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world*. CDP working Paper, 21. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Anderson, M., 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*. Boulder: Lynne Rienner.

Annan, K. A., 2004. In Haiti for the Long Haul. *Wall Street Journal*, 16 March.

Aristide, J. B. et Wargny, C., 1992. *Tout homme est un homme: tout moun se moun*. Paris: Edition du Seuil.

Aristide, J. B., 1999. *Investir dans l'humain. Livre blanc de Fanmi Lavalas*. Port-au-Prince: Henri Deschamps.

Aristófanis, U., 2012. Haití: Matrimonio sin Divorcio. *Listín Diario*, 25 de Agosto.

Arowobusoye, O., 2005. *Why they fight: an alternative view on the political economy of civil war and conflict transformation*. [pdf] Berghof Center for Constructive Conflict Management. Available at: <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue3_arowobusoye.pdf> [Accessed 5 September 2015].

Asian Development Bank, United Nations Development Program, World Bank, 2002. *Afghanistan: preliminary needs assessment, for recovery and reconstruction*. [pdf] ADB, UNDP, WB. Available at: <http://www.bits.de/public/documents/US_Terrorist_Attacks/worldbank.pdf> [Accessed 05 September 2015].

Association Haïtienne d'Economistes, 2013. *La Tertiatisation de L'économie Haïtienne. Le Nouvelliste*. [online] Available at : <<http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/124595/La-tertiatisation-de-leconomie-haitienne>> [Accessed 11 September 2015].

Ballentine, K. and Nitzschke, H., 2003. *Beyond greed and grievance, Policy lessons from studies in the political economy of armed conflict*. International Peace Academy, Programme on Economic Agendas in Civil Wars.

Ballentine, K. and Nitzschke, H., 2005. *The political economy of civil war and conflict transformation*. [pdf] Berghof Center for Constructive Conflict Management. Available at: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue3_ballentine_nitzschke.pdf. [Accessed 5 June 2015].

Banco Mundial, 2011. *Informe de Desarrollo Mundial, Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

Banque Mondiale, 2014. *Pauvreté et inclusion sociale en Haïti: gains sociaux à petits pas*. Washington: Banque Mondiale.

Barthelemy, G., 1989. *Le 'pays en dehors. Essai sur l'univers rural haïtien*. Port-au-Prince: Deschamps-CIDHICA.

Belgium, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, 2011. *Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo. Synthesis report*. [pdf] Belgium FPS Foreign Affairs. Available at: <<http://www.oecd.org/countries/congo/48859543.pdf>> [Accessed 5 June 2015].

Boge, V. and Spelten, A. 2005. *The challenge of war economies: the role of the international community and civil society organizations*. [pdf] Berghof Center for Constructive Conflict Management. Available at: <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue3_boge_spelten.pdf> [Accessed 5 June 2015].

foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue3_boege_spelten.pdf> [Accessed 5 September 2015].

Brown, M. E., 1996. *The international Dimensions of International Conflict*. Massachusetts: The MIT Press.

Carnegie Commission, 1997. *Preventing Deadly Conflict: Final report*. New York: Carnegie Corporation.

Carrondo, S., Post Conflict Needs Assessment (completar)

Carter, J., 2007. *Palestine, La paix, pas l'appartheid*. Paris: L'archipel.

Castor, S., 2008. La transición haitiana: entre los peligros y la esperanza. *Observatorio Social de América Latina* 8 (23). pp25-38

Castor, S., 2010. *Les racines historiques d'une construction nationale difficile*. (video online). Available at: <https://www.youtube.com/results?search_query=Ha%C3%Afti+%3A+les+racines+historiques+d%E2%80%99une+construction+nationale+difficile> [Accessed 5 September 2015].

Cederman, L. E., Gleditsch, K. S., Buhaug, H., 2013. *Inequality, grievances and civil war*. Cambridge: Cambridge University Press

Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (AUSA), 2002. *Post-Conflict Reconstruction*. The Center for Strategic and International Studies and the Association of the United States Army.

CEPAL, 2003. *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*. CEPAL.

Chomsky, N., 2008. *Hegemonía o supervivencia. La estrategia imperialista de los EEUU*. Ediciones B. Colección Byblos.

Chossudovsky, M., 1996. *Global poverty: IMF, Macro-economic Reform and the exacerbation of poverty*. London: Zed Books.

Clinton, W.J., 2006. *Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key propositions for Building Back Better*. Office of the United Nations Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery.

Collier, P. and Hoeffler, A., 1998. *On Economic Causes of Civil War*. Oxford Economic Papers, 50, pp. 563-73. Oxford: Oxford University Press.

Collier, P., 1999. *On the Economic Consequences of Civil War*. Oxford Economic Papers, 51, pp 168-83. Oxford: Oxford University Press.

Collier, P. and Hoeffler, A., 2002. *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*. Policy Research Working Paper 2902. Washington: World Bank.

Collier, P. and Hoeffler, A., 2004. *Greed and Grievance in Civil War*. Oxford Economic Papers 56, pp. 563-95. Oxford: Oxford University Press.

Collier, P., Hoeffler, A., and Soberbom, M., 2008. Post-conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 45, pp. 461-78.

Collier, P., 2007. *Post-Conflict Recovery: How Should Policies be Distinctive?*. Oxford: Centre for the Study of African Economies. Oxford University.

Collier, P., 2009. *Guerra en el club de la miseria. La democracia en lugares peligrosos*. Madrid: Turner Noema.

Colobrans, J., 2001. *El Doctorando organizado*. Zaragoza: Mira Editores.

Conseil Tripartite, 2004. *Procès-Verbal de la Réunion du Conseil Tripartite*. Port-au-Prince, au Bureau National de l'OE.A., 5 mars 2004.

Cranna, M., Bhinda, N., 1995. *The true cost of conflict. Seven recent wars and their effects on society*. The New Press.

Dallaire, R., 2003. *J'ai serré la main du diable: La faillite de l'humanité au Rwanda*. Quebec: Libre Expression.

David, A. C., Rodrigues Bastos, F. and Mills, M., 2011. *Post-conflict recovery: Institutions, Aid or Luck?*. [pdf] IMF Working paper. Available at: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11149.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

Del Castillo, G., 2008. *Rebuilding war-torn societies*. Oxford: Oxford University Press.

Dessler, D., 1994. How to sort causes in the study of environmental change and violent conflict. In: Graeger, N. and Smith, D., ed. 1996. *Environment, poverty and conflict*. Oslo: PRIO (International Peace Research Institute). pp. 91-112.

European Commission, World Bank, United Nations, 2013. *Post Disaster Needs Assessment, Volume A, Guidelines*. European Commission, World Bank, United Nations.

European Union, World Bank, United Nations, 2008. *Joint Declaration on Post Crisis Assessments and Recovery Planning*. EU, WB, UN.

Fanmi Lavalas 2004. *Dénonciation des crimes, persécutions et exactions contre des membres de Fanmi Lavalas avant et après le 29 février 2004*. Port-au-Prince: Fanmi Lavalas.

Fasano, U., 2007. Haiti's Economic, Political Turnaround. *IMF Survey Magazine* [online] Available at: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/CAR0917A.htm>> [Accessed 10 September 2015].

Fearon, J., and Laitin, D. D., 2001. *Ethnicity, insurgency and civil war*. In: American Political Science Association, Annual meeting. San Francisco, 30 August-2 September.

Federal Republic of Somalia, 2013. The Somali Compact. Federal Republic of Somalia.

Fisk, R., 2001. *Lebanon at war*. Oxford: Oxford University Press.

Fitzgerald, V., 1997. Paying for the war: macroeconomic stabilization in poor countries under conflict conditions. *Oxford Development Studies*, 25(1). pp 43-67.

Fisher, M. and Schemelzle, B., 2005. Dilemmas and Options in Transforming War Economies. In: Fisher, M. and Schemelzle, B. *Transforming War Economies: Dilemmas and Strategies*, 5, pp 5-11. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Fjelde, H., 2009. Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War 1985-1999. *Journal of Peace Research*, 47(2). pp. 199-218.

Foreign Affairs, 2011. Ten years after 9/11, *Foreign Affairs*. September/October.

Galtung, J., 1964. An Editorial. *Journal of Peace Research*, 1. pp. 1-4

Géré, F., 2002. *Pourquoi les guerres? Un siècle de géopolitique*. Paris: Larousse - Courrier International.

Gilbert R., 2013. Disponibilidad de remesas externas y pobreza en los hogares. Un análisis aplicado al caso de Haití. *Serie Estudios y Perspectivas*, 149. México: CEPAL

Gleditsch, N. P., 1998. Armed conflict and the environment. A critique of the literature. *Journal of Peace Research*, 35(3). pp. 381-400.

Gonzalo, J. y Millot, A., 1994. Las raíces del conflicto en Burundi. *Revista Tiempo de Paz*, 34-35, pp. 54-62.

Gouvernement d'Haïti, 2004. *Cadre de Coopération Intérimaire*. Gouvernement d'Haïti.

Gouvernement d'Haïti, 2006. *Stratégie de développement du sous-secteur de l'Electricité en Haïti (2006 à 2011)*. Port-au-Prince : Gouvernement d'Haïti.

Gouvernement d'Haïti, 2012. *Plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH)*. Gouvernement d'Haïti.

Government of Lebanon, 2008. *Lebanon Reconstruction: Progress and Challenges*. [pdf] Beirut: Government of Lebanon. Available at: <<http://www.rebuildlebanon.gov.lb/english/f/report%20low%20res.pdf>> [Accessed 05 September 2015].

Government of Pakistan, 2010. *Post Crisis Needs Assessment. Khyber Pakhtunkhwa & Federally Administered Tribal Areas*. Government of Pakistan.

Government of Sudan, United Nations, World Bank, 2005. *Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication. Joint Assessment Mission*. Government of Sudan, United Nations, World Bank.

Government of Sudan, 2013. *Developing Darfur: A Recovery & Reconstruction Strategy*. Government of Sudan.

Grassa, R., 2011. Prólogo. En Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H., 2011. *Resolución de Conflictos: la prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Instituto Catalán Internacional por la Paz.

Grasa, R. y Mateos, O., *Guía para trabajar en la construcción de paz. Qué es y qué supone la construcción de la paz*. Cámara de Comercio de Bogotá e Instituto Catalán Internacional para la Paz.

Greene, G, 2000. *Los comediantes*. Barcelona: Edhasa.

Griffiths, J. and Todoulos, K., 2014. *Conditionally yours: an analysis of the policy conditions attached to IMF loans*. Brussels: Eurodad.

GTZ, 2003. *Post-Conflict Needs Assessment in Sri Lanka: In-Country Study*. GTZ.

Gunatilleke, G., 2001. *The ethnic dimensions of socio-economic development*. Colombo: Marga Institute.

Gurr, T. R., 1994. Peoples against States: Ethno Political Conflicts and the Changing World System. *International Studies Quarterly*, 38(3), pp. 347-77.

Gurr, T.R., 2000. Ethnic Warfare on the Wane, *Foreign Affairs*, May/June Issue.

Gurr, T. R., 2011. *Why men rebel redux: How valid are its arguments 40 years on?* [online] E-International relations. Available at : <<http://www.e-ir.info/2011/11/17/why-men-rebel-redux-how-valid-are-its-arguments-40-years-on/>> [Accessed 14 September 2015].

Gwen, I., 2004. Upheaval in Haiti. Interview of Luigi Enaudi and Robert Fatton PBS Newshour, [online] Available at: <http://www.pbs.org/newshour/bb/latin_america-jan-june04-haiti_3-1/> [Accessed 14 September 2015].

Hallward, P., 2006. One step at a Time, an Interview with Jean Bertrand Aristide. *Aristide Foundation for Democracy*, [online]. Available at: <<http://www.aristidefoundationfordemocracy.org/about/one-step-at-a-time-an-interview-with-jean-bertrand-aristide/>> [Accessed 04 September 2015].

Hallward, P., 2007. Insurgency and Betrayal: An interview with Guy Philippe. Canada Haiti Action Network [online]. Available at: <<http://www.canadahaitiaction.ca/content/insurgency-and-betrayal-interview-guy-philippe>> [Accessed 04 September 2015].

Hassan, I. S. and Hanafi, S, 2010. Security and Reconstruction in Post-conflict Nahr al-Barid Refugee Camp, *Journal of Palestine Studies* XL (1), pp. 27-48.

Hearn, S. and Zimmerman, T., 2014. *A New Deal for Somalia?: The Somali Compact and its Implications for Peacebuilding*. New York: Center on International Cooperation, NY University.

Hector, C., 2007. La intervención multinacional en Haití de 2004: Antecedentes, resultados y perspectivas. *Pensamiento Propio*, 25, pp 11-46.

Hegre, H. and Mokleiv Nygard, H., 2015. Governance and conflict relapse. *Journal of Conflict Resolution*, 59(6), pp 984-1016.

Hoefler, A., 2012. *Growth, aid and policies in countries recovering from war*. OECD Development Cooperation Working Papers. OECD.

Homer-Dixon, T., and Percival, V., 1995. *Environmental Scarcity and Violent-Conflict: The case of Rwanda*. Toronto: American Association of Advancement of Science and University College-University Toronto.

Homer-Dixon, T. and Percival, V., 1996. *Environmental Scarcity and Violent-Conflict: BreafingBook*. Toronto: American Association of Advancement of Science and University College-University Toronto.

Homer Dixon, T. F., Schwartz, D.M., Deliguannis, T., 2000. *The environment and violent conflict: a response to Gleditsch's critique and some suggestions for future research*. [pdf] Environmental Change and Security Project Report, Issue 6. pp. 77-94. Available at: <<http://www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc/ECSP%20Report6-5.pdf>> [Accessed 04 September 2015].

Humphreys, M., 2003. *Economics and violent conflict*. [pdf] Harvard University. Available at: http://www2.unicef.org/socialpolicy/files/Economics_and_Violent_Conflict.pdf [Accessed 04 September 2015].

Hurbon, L., 1987. *Comprendre Haïti. Essai sur l'Etat, la nation et la culture*. Paris: Les Éditions Karthala.

International Crisis Group, 2004. *A new chance for Haiti*. International Crisis Group.

Institut Haïtien de Statistiques et Informatique, 2003. *Enquête sur les conditions de vie en Haïti: Education, les faits saillants*. Port-au-Prince : IHSI.

Institut Haïtien de Statistiques et Informatique, 2013-2014. *Comptes Nationaux 2013/2014*. Port-au-Prince: IHSI.

Institute for Economics and Peace, 2013. *Pillars of Peace*. [pdf] Institute for Economics and Peace. Available at: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Pillars-of-Peace-Report-IEP2.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

Institute for Economics and Peace, 2014a. *Global Peace Index 2014: Measuring peace and assessing country risk*. [pdf] Institute for Economics and Peace. Available at: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/2014-Global-Peace-Index-REPORT_o-1.pdf> [Accessed 10 September 2015].

Institute for Economics and Peace, 2014b. *The economic cost of violence containment*. [pdf] Institute for Economics and Peace. Available at:

<<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Economic-Cost-of-Violence-Containment.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

Inter-Agency Standing Committee, 2008. *Guidance note on early recovery*. Cluster Working Group on Early Recovery (CWGER). IASC.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001. *Responsibility to protect*. [pdf] ICSS. Available at: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. *El New deal para el compromiso en estados frágiles*. [pdf] International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Available at: <http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/8f/90/8f901f63-221a-4a3b-9881-f13f91149857/new_deal_es.pdf> [Accessed 10 September 2015].

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2014. *New Deal Monitoring report 2014*. Fifth International Dialogue Working Group Meeting on New Deal implementation. [pdf] International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Available at: <http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/bd/e3/bde37bb3-abdo-4faa-9a85-c4eaa438a32b/ndmr14.pdf> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2004. *Haiti: Staff Monitored Program*. Washington: IMF

International Monetary Fund, 2005. *Haiti: Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Haiti*. Country Report 05(404). IMF.

International Monetary Fund, 2008. *The Fund's Engagement in Fragile States and Post-Conflict Countries—A Review of Experience—Issues and Options*. [pdf] IMF Policy Development and Review Department. Available at: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/030308.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2011a. *Macroeconomic and Operational Challenges in Countries in Fragile Situations*. [pdf] IMF Policy Development and Review Department. Available at: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/061511a.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2011b. *IMF Emergency Assistance: Supporting Recovery from Natural Disasters and Armed Conflicts*. [pdf] IMF Factsheet.

Available at: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/conflict.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2012. *Staff Guidance Note on the Fund's Engagement with Countries in Fragile Situations*. [pdf] IMF. Available at: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/full%20report_117.pdf> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2013. Haiti. Fifth Review under the Extended Credit Facility Arrangement. [pdf] Washington: IMF Country Report 13(90). Available at: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1390.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2014. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Statistical Update*. [pdf] IMF. Available at: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/041113.pdf>> [Accessed 10 September 2015].

International Monetary Fund, 2015. *Factsheet: Rapid Credit Facility*. [pdf] IMF. Available at: <<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/rcf.htm>> [Accessed 10 September 2015].

Jean, F. et Rufin, J. C., 1996. *Économie des guerres civiles*. Colléction Pluriel-Hachette.

Jean-Noel, J. R., 2008. *Haiti 2004-2007: Du CCI (1.4) au DSNCRP (3.86), La Valse Des Milliards de USD pour le « Saut Qualitatif » de la Perle des Antilles*. [online]. Available at: <<http://jrjean-noel.blogspot.com/2008/02/haiti-2004-2007-du-cci-14-au-dsncrp-386.html>> [Accessed 9 September 2015].

Jenkins, B. M., and Godges, J. P., 2011. *The Long Shadow of 9/11, America's Response to Terrorism*. RAND Corporation.

Johnson S. E., 2011. *The Challenges of Post-war Reconstruction – The Liberian Experience*. Chatham House.

Juergensmeyer, M., 1993. *The new Cold War? Religious Nationalism confronts the secular state*. University of California.

Kaur Grewal, M., 2006. *Approaches to equity in post-Tsunami assistance. Sri Lanka, a case study*. [pdf] DFID and the Office of the UN Special Envoy for Tsunami Recovery (OSE). Available at: www.alnap.org/pool/files/ApproachestoEquity.pdf> [Accessed 10 September 2015]

Keen, D., 1997. *A rational kind of madness*. Oxford: Oxford Development Studies, 25(1), pp 66-67.

Khan, M. S. and Sharman, S., 2001. *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*. Washington: IMF Institute.

Khoury-Padova, L., 2004. Haiti Lessons Learned, UNDPKO Discussion Paper, Peacekeeping Best Practices Unit, 2004, p.8

Kievelitz, U., 2004. *Dealing with Post-Conflict Needs Assessments: Recommendations for Decision-makers from International Agencies and Concerned Governments*. GTZ Working paper, 11. GTZ.

King, E., and Matthews, R. O., 2012. A new agenda of peace, 20 years later. *International Journal*, 67(2), pp. 275-93.

Kolbe, A., and Hutson, R. A., 2006. Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti: a random survey of households. *The Lancet Online*, [online] 31 August. Available at: <<http://www.ijdh.org/pdf/Lancet%20Article%208-06.pdf>> [Accessed 5 September 2015].

Labeyrie, I., 2015. Expliquer-nous...la dette d'Haïti. [online] *FranceInfo*, 12 Mai. Available at: <<http://www.franceinfo.fr/emission/expliquez-nous/2014-2015/expliquez-nous-la-dette-d-haiti-12-05-2015-12-40>> [Accessed 14 September 2015].

Lake, A. D., and Rothchild, R., 1996. *Ethnic Fears and Global Engagements: the International Spread and Management of Ethnic Conflict*. Policy paper, 20. IGCC University of California.

Lamaute Brisson, N., 2013. *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Haiti*. CEPAL.

Latortue, G., 2005. *Livre blanc du gouvernement de transition*. Gouvernement d'Haïti.

Latortue, G., 2010. Regard porté sur l'élection présidentielle de 2006 en Haïti, en: Vettovaglia, J., P., 2010. *Démocratie et élections dans l'espace francophone. Prévention des crises et Promotion de la Paix*, 2. Bruxelles: Bruylant. Chapitre XVI.

Lederach, J. P., 2003. *The little book of conflict transformation*. Good Books.

Leonhard, M. and Hanhn, H., 2004. *Review & Analysis: Needs Assessments in Post-Conflict Situations*. [pdf] GTZ. Available at: <[file:///C:/Users/Clara.Gamiz/Downloads/Review Analysis Needs Assessments in Post-Conflict Situations.pdf](file:///C:/Users/Clara.Gamiz/Downloads/Review_Analysis_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_Situations.pdf)> [Accessed 11 September 2015].

Lock, P., 2005. *War economies and the shadow of globalization*. [pdf] Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available at: <[file:///C:/Users/Clara.Gamiz/Downloads/War Economies and the Shadow of Globalisation.pdf](file:///C:/Users/Clara.Gamiz/Downloads/War_Economies_and_the_Shadow_of_Globalisation.pdf)> [Accessed 11 September 2015].

Lund, M. S., 1996. *Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy*. Washington D. C: Institute of Peace Press.

Lund, M. S., 2008. *Conflict Prevention: Theory in pursuit of Policy and Practice*. The SAGE Handbook of conflict resolution. SAGE publications, pp. 287-321

Mallett, R. and Slater, R., 2012. *Growth and livelihoods on Fragile and Conflict Affected Situations*. ODI, working paper 9.

Manigat, S., 2005. Un peu? Beaucoup? La tutelle s'étend sur Haïti. *Le Matin*, 30 juin.

Manigat, S., 2007. Le livre blanc: une première. *Le Matin*, 30 Janvier.

Melero Alonso, E., 2008. ¿Qué hace España en Afganistán? La participación española en la guerra de Afganistán a debate. *Mientras Tanto*, 108-109, pp 91-106.

Menkhaus, K., 2004. *Impact Assessment in Post-Conflict Peacebuilding. Challenges and Future Directions*. Interpeace.

Ministère de L'économie et des Finances, 2014. Situation Économique, Financière, Sociale en Haïti en 2013 et Perspectives à Court Terme. Port-au-Prince: MEF.

Montas, R., 2005. La Pauvreté en Haïti: Situation, Causes et Politiques de Sortie. CEPALC.

Naciones Unidas, 1945. *Carta de las Naciones Unidas, Capitulo VII. Acción En Caso De Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión* Available at: <<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>> [Accessed 11 September 2015].

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 1992. *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz: Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, S/24111*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 1995. *Suplemento de un Programa de Paz: documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de Naciones Unidas*, S/1995/1. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Asamblea General, 2000a, *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/55/L.2. Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas, Asamblea de Seguridad, Consejo De Seguridad, 2000b. *Informe del grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, A/55/305, S/2000/809. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Asamblea General, 2004a. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 2004b. *Resolución 1529*, 29 de febrero. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2006. *Situación de los derechos humanos en Haití, Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Louis Joinet*. 62º período de sesiones. United Nations.

Naciones Unidas, Asamblea de Seguridad, Consejo de Seguridad, 2009a. *La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, Informe del Secretario General*, A/63/881–S/2009/304. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, 2013. *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post-2015. Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Asamblea de Seguridad, Consejo de Seguridad, 2014. *La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*, Informe del Secretario General, 23 de septiembre, A/69/399-S/2014/694. New York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas, Banco Mundial, 2004. *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post Conflict Situations*. Naciones Unidas, Banco Mundial.

Naciones Unidas, Banco Mundial, 2007. *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning using Post Conflict Needs Assessment and Transitional Results Framework*. Naciones Unidas, Banco Mundial.

National Transition Government of Liberia, World Bank, United Nations, 2004. Joint Needs Assessment. National Transition Government of Liberia, World Bank, United Nations.

Nations Unies, 2000. *Haïti. Bilan Commun de Pays*. Nations Unies.

Nations Unies, Commission Économique pour L'Amérique Latine et les Caraïbes, 2004. Haiti: Evolution économique de l'année 2003, et perspectives pour 2004. Nations Unies. CEPALC.

Niehiem, D., Smith, J. and Chin, S., 1998. *Networks, early warning and conflict prevention: Critical issues*. Annual Report of the Conflict Prevention Network, Mimeo.

Nielsen, R. A., Findley, M. G. DAVIS, Zachary S., Candland, T., Nielson D. L., 2011. Foreign Aid Shocks as a Cause of Violent Armed Conflict, American Journal of Political Science, 55(2), pp 219–32.

OCDE, 1997. *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*. Comité D'Aide au Développement, OCDE.

OCDE, 2008a. *Factsheet*, [pdf] OCDE. Available at: <http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> [Accessed 14 September 2015].

OCDE, 2008b. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra*. OCDE.

OCDE, 2008c. Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations, from Fragility to Resilience, OECD/DAC Discussion Paper.

OCDE, 2011. Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles: République d'Haïti. OCDE.

Organización de Estados Americanos, 2001. *Tercer Informe de la Misión de la OEA a Haití*, Visita del Secretario General Adjunto a Haití, 6 - 10 de febrero. OEA.

Organización de Estados Americanos, 2004. *Situation In Haiti*. CP/RES. 862 (1401/04). OEA.

Paffenholz, T., 2005. *Third-generation PCIA: Introducing the Aid for Peace approach*. [pdf] Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available at: <http://www.berghof->

foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue4_paffenholz.pdf> [Accessed 14 September 2015].

Palmer, N., 2005. *Defining a different war economy: the case of Sri Lanka*. [pdf] Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Available at: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.511.6262&rep=rep1&type=pdf>> [Accessed 14 September 2015].

PAPDA et alia, 2001. *Haïti dans l'impasse des politiques de libéralisation commerciale. L'opportunité d'une moratoire aujourd'hui, Campagne pour un moratoire sur les accords de libéralisation commerciale en Haïti*. [pdf] PAPDA. Available at : <http://www.papda.org/IMG/pdf/Argumentaire_pour_un_moratoire_sur_les_Accords_de_liberalisation_commerciale_en_Haiti_Finale.pdf> [Accessed 14 September 2015].

PAPDA, 2004. Oxfam Position on the Haiti Donor Conference. *PAPDA* [online] Available at <http://www.papda.org/article.php3?id_article=63>. [Accessed 10 September 2015].

Pedersen, J., and Egset, W., Lockwood, K., 2001. *Determination of a poverty line for Haiti*, FAFO Institute of Applied Studies.

Pierre Charles, G., 2004. Crisis del estado e intervención internacional en Haïti, Observatorio Social de América Latina, V(13). CLACSO.

PNUD, 2002. *La bonne gouvernance: Un défi majeur pour le développement humain durable en Haïti. Rapport national de développement humain*. PNUD

PNUD, 2003. Conflict-Related Development Analysis. [pdf] PNUD. Available at : <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/cpr/documents/prevention/CDA_complete.pdf> [Accessed 11 September 2015].

PNUD, 2004. *La réduction de risques des catastrophes. Un défi pour le développement*. Bureau pour la prévention des crises et le relèvement. PNUD.

PNUD, 2012. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI

PNUD, 2013a. *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo Humano*. PNUD.

PNUD, 2013b. Haïti, un nouveau regard. Rapport *Objectifs du Millénaire pour le développement*. PNUD.

PNUD, 2013-2014. *Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe de Desarrollo Humano 2013-2014*. PNUD.

PNUD, 2014. *Curso: Conflictos y construcción de paz en América Latina*. [pdf] PNUD. Available at: <<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-cursoconflictos-2014.pdf>> [Accessed 11 September 2015].

PNUD, OEA, IDEA, ACIDI, 2007. *Manual de dialogo democrático*. PNUD, OEA, IDEA, ACIDI.

PNUD, UNIR, 2011. *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz: Editorial Plural.

PNUD, Banco Mundial, 2011. *Guía Metodológica para Procesos de Planificación de la Recuperación Pos-desastre. Lineamientos y Acciones para Gobiernos Nacionales, Regionales y Locales. Documento para la Discusión*. PNUD, BM.

PNUD, SG/OEA, 2013a. *Guía práctica de dialogo democrático*. PNUD, OEA.

Porter, E., 2012. *Construir la paz. La experiencia y el papel de las mujeres en perspectiva*. Barcelona: Institut Català per la Pau. Edicions Belaterra.

Prunier, G., 1995. *1959-1994, The Rwanda crisis. History of a Genocide*. Columbia University Press.

Quaker United Nations Office, 2012. *Putting pieces together: Towards a unified approach to prevention at the UN*. [pdf] QUNO. Available at: <<http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/06/Putting-the-Pieces-Together-Towards-a-Unified-Approach-to-Prevention-at-the-UN.pdf>> [Accessed 11 September 2015].

Rathmell, A., 2005. Planning post-conflict reconstruction in Iraq: what can we learn? *International Affairs*, 81(5), pp 1013-38. [pdf] RAND Corporation Europe. Available at: <https://dk-media.s3.amazonaws.com/AA/AT/gambillingonjustice-com/downloads/275831/Planning_post_conflict_reconstruction_in_Iraq_what_can_we_learn.pdf> [Accessed 11 September 2015].

Rehman M. U., 2015. The role of the New Deal in supporting countries transition out of fragility: a G7+ perspective. *Great Insights Magazine*, 4 (1).

Renner, M., 1996. *Fighting for survival*. The World Watch Environmental Alert Series, New York, London: WW Norton & Company.

République D'Haïti, Ministère de L'éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports, 2005. *Cadre de Coopération Intérimaire, Axe Stratégique : Amélioration de L'accès aux Services de Base, Thème : Education, Jeunesse et Sports. Bilan des Financements et des Réalisations. Période: Juin 2004-December 2005*. République d'Haïti.

Ribbe, C., 2005. Entretien avec le président constitutionnel d'Haït Jean-Bertrand Aristide, un an après. *Réseau Voltaire*. [online] 22 février. Available at : <<http://www.voltairenet.org/article16329.html>> [Accessed 11 September 2015].

Ricigliano, R., 2012. *Making Peace Last, A toolbox for sustainable peacebuilding* Paradigm Publishers.

Ríos, X., 1996. Chechenia, secesión en el Cáucaso. Informe del Observatorio de conflictos. *Centro de Investigaciones para la Paz*, 3.

Roberts, A., 2010. Lives and statistics: are 90% of the victims civilians?, *Survival* 52(3), pp 115-36.

Rossier, N., 2010. An Exclusive Interview with Former Haitian President Jean-Bertrand Aristide, [online] *The World Post*. Available at : <http://www.huffingtonpost.com/nicolas-rossier/post_1263_b_783706.html> [Accessed 11 September 2015].

Rousseau, J. J., 1987. *El contrato social*. Madrid: Editorial Alba

Rozes, A., 2001. Guerres civiles africaines et diamants. Regard sur l'économie de guerres de mouvements rebelles Sierra Leone et Angola (1998-2001). *Géoéconomie*, 19.

Rubin, B.R., 1996. Afganistán, la crisis olvidada. Observatorio de conflictos. Informe. *Centro de investigaciones para la Paz*, 5.

Ruiz, P., 1997. La necesidad de la prevención de conflictos. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 59/60.

Ruiz, P., 2000. *Los derechos económicos y sociales y los conflictos armados, lecciones para una política preventiva*. Working Paper 21, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Saleh, M.N., Mounir, R., and Norbert, F., 2002. *The Speed of Adjustment and the Sequencing of Economic Reforms: Issues and Guidelines for Policy Makers*. IMF Working Paper 02(132).

Sarkees, M.R. *The COW Typology of War: Defining and Categorizing Wars (Version 4 of the Data)*. [pdf] Available at: <http://cow.la.psu.edu/COW2%20Data/WarData_NEW/COW%20Website%20-%20Typology%20of%20war.pdf> [Accessed 16 August 2015].

Sarkees, M.R., Whelon Wayman, F.W., Andy Singer, J.D., 2003. Inter-state, Intra-state, and Extra-state Wars: A Comprehensive Look at their Distribution over Time, 1816-1997, *International Studies Quarterly*, 47, pp. 49-70.

Schieffelin, B. B., Charlier Ducet, R., 1994. The real Haitian creole: Ideology, Metalinguistics, and Orthographic Choice. *American Ethnologist*. 21(1), pp 176-200.

Security Council Report, 2013. Special Research Report. UN sanctions. New York: SCR.

Sletten, P., and Egset, W., 2004. *Poverty in Haiti*. FAFO.

Smith, D., 1994. *War, peace and third world development*. PNUD. Human Development Report Office. Occasional Papers.

Smith, D., 2004. *Trends and causes of armed conflict*. [pdf] Berghof Research Center for Constructive Management. Available at: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2576/pdf/smith_handbook.pdf> [Accessed 11 September 2015].

Smith, K., 2014. Haiti, an urban nation? Revisiting Michel-Rolph Trouillot's Haiti State against the Nation. *Cultural dynamics*, 26 (2), pp 195-208.

Stalon, J. L., 2002. *Pour une démocratie consensuelle au Rwanda*. Paris: L'Harmattan.

Stedman S. J., 1995. Alchemy for a new order. Overselling preventive diplomacy. *Foreign Affairs*, May –June, pp. 14-20,

Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996. *The international Response to Conflict and Genocide: Lessons from Rwanda*

Experience, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Odense: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.

Stewart, F., 1998. *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*. [pdf] Oxford: QEH University of Oxford, Working Paper Series 16. Available at: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.163.6736&rep=rep1&type=pdf>> [Accessed 11 September 2015].

Stewart, F. and Fitzgerald, V., 2001. *War and underdevelopment*. Oxford: QEH Series in Development Studies, University of Oxford.

Stewart, F., Brown, G., Mancini, L., 2005. *Why horizontal inequalities matters: some implications for measurement*, CRISE Working Paper 19. Oxford: QEH, University of Oxford.

Stewart, F., 2008. *Horizontal Inequalities and conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic societies-*. New York: Palgrave Macmillan.

Swamy, N., 2004. *Inside an Elusive Mind: Prabhakaran*. Colombo: Vijitha Yapa Publications.

Taft-Morales, M., 2005. *Haiti: International Assistance Strategy for the Interim Government and Congressional Concerns*. Congressional Research Services. [pdf] The Library of Congress. Available at: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl33156.pdf>> [Accessed 16 August 2015].

The Courier, 1998. Belgian aid policy on conflict and peace, *The Courier Dossier*, 168, Marzo-Abril.

Themner, L., and Wallensteen, P., 2014. Armed conflicts, 1946–2013. *Journal of Peace Research*, 51(4), pp 541–554. Uppsala University.

Thompson, A. S., 2009. *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, [pdf] Available at: <<http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/06/Haiti-Governance-Challenge-Andrew-Thompson-Am-2009.pdf>> [Accessed 16 August 2015].

Timilisina, A., 2006. *Getting the Policies Right. The Prioritization and Sequencing of Policies in Post-Conflict Countries*, Ph D. The Pardee RAND Graduate School.

Todd, E., 2002. *Après l'Empire*. Edition Galimard.

Trouillot, M. R., 1995. *Silencing the Past*. Beacon Press.

Tzu, S., 2009. *El arte de la Guerra*. Ediciones Brontes

UNDG, 2007. *Capacity Assessment Methodology, User Guide*. UNDG.

UNDG, ECHA, 2004. *Interagency Framework for Conflict Analysis in Transition Situations*, Working Group on Transition. UNDG, ECHA.

UNDG, UNDP, WB, 2004. *Practical guide to multilateral needs assessments in post-conflict situations*. UNDG, UNDP and WB.

UNDP, 2008. *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. UNDP.

UNICEF, 2011. *The Role of Education in Peacebuilding. Literature Review*. UNICEF.

United Nations, 2004. *Lessons Learned from the ICF Process, Draft*. [pdf] ICF Steering Committee. United Nations. Available at: <http://pcna.undg.org/index.php?option=com_docman&Itemid=14> [Accessed 11 September 2015].

United Nations, 2004c. *Resolution 1576*. UN.

United Nations, 2005a. *Resolution 1608*. UN.

United Nations, General Assembly, 2005b. *Budget for the United Nations Stabilization Mission in Haiti for the period from 1 May 2004 to 30 June 2005, Report of the Secretary-General A/59/288*. UNGA.

United Nations, 2006a. *Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines Endorsed by the Secretary-General*. United Nations.

United Nations, 2006b. *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. UN.

United Nations, 2009 *United Nations Policy for Post Conflict, Employment Generation, Income Generation and Reintegration*. United Nations.

United Nations, 2010. *UN Peacebuilding: an Orientation*. United Nations Peacebuilding Support Office.

United Nations, 2013. *Integrated Assessment and Planning Handbook*. United Nations.

United Nations, 2015a. *Uniting our Strengths for Peace, Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. United Nations.

United Nations, 2015b. *The Challenge of Sustaining Peace. Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of The United Nations Peacebuilding Architecture*. United Nations.

United Nations Development Group, World Bank, 2007. *Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning. Using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Framework*. UNDG, WB.

United Nations General Assembly, 2005. *Fifty-eighth session Agenda item 165, A/58/798, Financing of the United Nations Mission in Liberia, Proposed budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2004 to 30 June 2005, Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*. United Nations.

United Nations Security Council, 1994. Resolution 940, 31 July. UN.

United Nations Security Council, 2000. *Resolution 1325*. Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October. UN.

United Nations, World Bank, 2003. *Joint Iraq Needs Assessment*. UN, WB.

United Nations Security Council, 2004b. *Resolution 1542*, 30 April. UN.

United Nations, World Bank, 2006. *PCNA Review: Phase One Haiti Needs Assessment Case Study*. UN, WB.

United Nations, World Bank, 2007. *PCNA Review: In support of Peacebuilding. Strengthening the Post Conflict Needs Assessment*. UN, WB.

United Nations, World Bank, 2010. *Georgia Joint Needs Assessment, Donor Funding in Support of Post-Conflict Recovery and Reconstruction, A Second Progress Report*. UN, WB.

Uppsala Conflict Data Programme, Peace Research Institute Oslo, 2015. *Armed Conflict Dataset, version.4, 1946 – 2014*. [online], Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Available at: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/ [Accessed 15 June 2015].

Uppsala Conflict Data Programme, 2015a. *Definitions*. [online] Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research. Available at: <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>> [Accessed 16 August 2015].

Uppsala Conflict Data Programme, Peace Research Institute Oslo, 2015b. *Armed Conflict Dataset Codebook. Version 4*. [online], Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Available at: <www.ucdp.uu.se> and <www.prio.no/cscw> [Accessed 15 June 2015].

US Department of State, 2004. *The Caribbean, International Narcotics Control Strategy Report*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State.

Wallensteen, P., and Sollenberg, M., 1997. *Armed conflicts, termination and peace agreements, 1989-1996*, Department of Peace and Conflict Research. Uppsala University.

Welsh, J., Woods, N., 2007. *Exporting Good Governance. Temptations and Challenges in Canada's Aid Program*. The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier University Press.

World Bank, 2005. *Conflict Analysis Framework*. Washington: Conflict Prevention and Reconstruction Team. Social Development Department, World Bank.

World Bank, 2006. *Social resilience and State Fragility in Haiti, A country Social Analysis*. World Bank.

World Bank, 2014. Haiti- World Bank Group Country Survey. Public Opinion Research Group. World Bank.

World Health Organization, United Nations Organization for Drugs and Crime, and United Nations Development Program, 2014. *Global status report on violence prevention*. WHO, UNDC, UNDP.

Wyeth, V., 2011. *Peacebuilding at the United Nations over the last 10 years*, [pdf] FriEnt, Essay series 6. Available at: <file:///C:/Users/Clara.Gamiz/Downloads/FriEnt_Essay_series_Wyeth.pdf> [Accessed 14 September 2015].

Zisser, E., 2007. *Commanding Syria. Bashar Al-Asad and the First Years in Power*. London: I. E. Tauris.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Consolidated Appeal Process
CAS	Country Assistance Strategy
CCI	Cadre de Coopération Intérimaire
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peace Keeping Operations
EBCM	Enquête Budget Consommation des Ménages
ECVH	Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti
EMMUS	Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Estados Unidos
IDPS	International Dialogue On Peacebuilding And Statebuilding
IMPP	Integrated Missions Planning Process
FAES	Fond d'Assistance Economique et Social
GDP	Gross Domestic Product

GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
ICG	International Crisis Group
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IMF	International Monetary Fund
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IHSI	Institut Haitien de Statistique et Informatique
IMF	International Monetary Fund
IRA	Irish Republican Army
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IASC	Inter Agency Standing Committee
IDPS	International Dialogue On Peacebuilding And Statebuilding
LICUS	Low-Income Countries Under Stress
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MARNDR	Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MEF	Ministère de l'Économie et Des Finances
MIF	Multinational Interim Force
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MTPTC	Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos

OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PCNA	Post Conflict Needs Assessment
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIO	Peace Research Institute Oslo
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PTOMS	Post-Tsunami Operational Management Structure
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SLMM	Sri Lankan Monitoring Mission
SNU	Sistema de Naciones UNidas
SMP	Staff Monitored Program
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
TEK	Transborder ethnic kin
TRM	Transitional Results Matrix
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UCT	Upper Credit Tranche
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNFPA	United Nations Population Fund
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	United Nations Children's Fund

UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	United States Agency for International Development
VAT	Value-Added Tax
WB	World Bank

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de conflictos armados por tipo, 1964-2013.....	21
Gráfico 2: Muertes originadas por los combates por tipo de estimación, 1989-2012.....	22
Gráfico 3: Ilustración del modelo de desigualdad horizontal.....	43
Gráfico 4: Ilustración de la estructura de una misión de mantenimiento de la paz..	75
Gráfico 5: Post Conflict Needs Assessments y Consolidated Appeal Process, un resumen de las diferencias entre herramientas de planificación	93
Gráfico 6: Línea de tiempo de eventos post conflicto. Caso de Liberia.....	95
Gráfico 7: Jerarquía de implicación de los actores en los PCNA.....	103
Gráfico 8: Convergencia de los diferentes instrumentos y herramientas en un enfoque transversal de consolidación de la paz.....	112
Gráfico 9: Cronología del periodo 1987-2015.....	127
Gráfico 10: ¿Piensa usted que el país ha evolucionado de una manera positiva desde 1986 en el plano político?.....	130
Gráfico 11: Evolución del PIB haitiano per cápita (1980-2014).....	131
Gráfico 12: Desembolsos de AOD a Haití 1986-2013.....	134
Gráfico 13: ¿Piensa usted que el país ha evolucionado de una manera positiva desde 1986 en el plano económico?	136
Gráfico 14: Proporción de niños menores de 5 años con peso inferior al normal, trayectoria de los Objetivos de Desarrollo del Milenio versus la tendencia real.....	139
Gráfico 15: Tasa de mortalidad infantil 1985-2012.....	140
Gráfico 16: ¿Piensa usted que el país ha evolucionado de una manera positiva desde 1986 en el plano social?.....	141
Gráfico 17: Aristide como Presidente con presencia física en Haití.....	148
Gráfico 18: Escenarios posibles del conflicto a finales de febrero 2004.....	156
Gráfico 19: Total necesidades CCI.....	176

Gráfico 20: Secuencia de programas marco de la AOD tras el conflicto 2004-2009.....	178
Gráfico 21: ¿Piensa usted que la elaboración del CCI fue útil después de la salida del presidente Aristide (en oposición a “sin marco”)?.....	195
Gráfico 22: Evolución de la opinión sobre el proceso de formulación del CCI.....	196
Gráfico 23: ¿Piensa usted que el CCI permitió movilizar nuevos recursos financieros para el país?.....	198
Gráfico 24: ¿Piensa usted que el CCI permitió una buena coordinación en la planificación de las intervenciones entre los actores nacionales y los internacionales?.....	199
Gráfico 25: ¿Cuál es su apreciación en lo que respecta a la eficacia del mecanismo de coordinación en el proceso de elaboración del CCI?.....	200
Gráfico 26: Diez años más tarde... ¿piensa usted que el CCI contribuyó a la estabilidad del país?.....	202
Gráfico 27: ¿Piensa usted que existe actualmente un riesgo de crisis y de desencadenamiento de la violencia?.....	203
Gráfico 28: Interacción de cuatro dimensiones relevantes de medición del buen gobierno.....	206
Gráfico 29: ¿Piensa usted que se produjo un reforzamiento de las capacidades del Estado en el periodo 2004-2014?.....	207
Gráfico 30: ¿Piensa usted que hubo una evolución positiva entre 2004 y 2014 en la prestación por el Estado de servicios sociales de base?.....	208
Gráfico 31: ¿Piensa usted que después de 10 años se ha instalado en Haití una mayor cultura de diálogo democrático?	209
Gráfico 32: ¿Piensa usted que ha mejorado la situación de los derechos humanos entre 2004 y 2014?.....	210
Gráfico 33: ¿Piensa usted que el CCI permitió mejorar la transparencia en la gestión de las finanzas públicas?	211
Gráfico 34: Mejora de algunas variables de la paz positiva en Haití en el periodo 2004-2014.....	212

Gráfico 35: ¿Cuál es su valoración de las expectativas de desarrollo del país para la próxima década?	215
Gráfico 36: ¿Piensa usted que hay un posible riesgo en el ámbito de la seguridad como en 2004 con la salida de la MINUSTAH?.....	217
Gráfico 37: ¿Piensa usted que Haití tiene hoy más capacidades que en el 2004 para evitar una nueva crisis política?.....	218
Gráfico 38: Ilustración de algunos factores que influyen en la apropiación nacional del Cadre de Coopération Intérimaire.....	221
Gráfico 39: ¿Piensa usted que el proceso de transición tuvo una cierta legitimidad de cara a la población?	222
Gráfico 40: ¿Piensa usted que hubo una adecuada inclusión de los diferentes sectores políticos en el proceso de transición?	223
Gráfico 41: ¿Piensa usted que el gobierno de transición podría haberlo hecho mejor en términos de inclusión de otros sectores (partidos políticos, movimientos sociales, etc.) en el CCI?	224
Gráfico 42: En particular, ¿piensa usted que el gobierno de transición podría haberlo hecho mejor en términos de inclusión de los sectores próximos a Lavalas?.....	224
Gráfico 43: ¿Qué piensa usted acerca de la legitimidad política del gobierno de transición para acometer reformas estructurales?.....	226
Gráfico 44: ¿Piensa usted que sus criterios y conocimientos técnicos fueron tomados en cuenta en el proceso del CCI?	228
Gráfico 45: ¿Piensa usted que hubo una participación suficiente de la sociedad civil en el CCI teniendo en cuenta los plazos de producción del informe final?.....	229
Gráfico 46: ¿Piensa usted que la situación de seguridad era compleja e impidió una participación más amplia de actores que provenían del nivel local o de los barrios?	231
Gráfico 47: ¿Piensa usted que fue suficiente el esfuerzo de comunicación acerca del proceso y los objetivos del CCI?.....	232
Gráfico 48: ¿Piensa usted que se realizó un diagnóstico correcto de necesidades de fortalecimiento institucional en el proceso de elaboración del CCI?.....	234
Gráfico 49: ¿Piensa usted que tuvo una influencia positiva en la transición y en la puesta en marcha del CCI el aumento del 30% en los salarios de la función pública?.....	235

Gráfico 50: ¿Piensa usted que se produjo una fuga de cerebros en el año 2004?...236	236
Gráfico 51: ¿Piensa usted que hubo un desplazamiento de personal de la administración pública hacia las agencias u ONGs internacionales?237	237
Gráfico 52: ¿Considera usted adecuado el nivel de apropiación nacional del documento del CCI?239	239
Gráfico 53: ¿ Globalmente, ¿cómo califica usted el nivel de apropiación nacional del documento del CCI teniendo en cuenta las circunstancias??..... 240	240
Gráfico 54: ¿Piensa usted que la comunidad internacional promovió entre 2004 y 2014 un proceso endógeno e inclusivo de paz y desarrollo?.....247	247
Gráfico 55: ¿Piensa usted que las intervenciones de los donantes estuvieron plenamente alineadas con el CCI en su puesta en marcha sobre el periodo 2004-2007?251	251
Gráfico 56: ¿Piensa usted que hubo incentivos coordinados de los donantes para prevenir el debilitamiento de las capacidades nacionales?.....253	253
Gráfico 57: ¿Piensa usted que los efectos del CCI al nivel de ejecución de 2007 fueron positivos teniendo en cuenta las circunstancias?.....256	256
Gráfico 58: ¿Piensa usted que los resultados esperados del CCI fueron realistas en el momento de elaborar el documento?.....257	257
Gráfico 59: ¿Piensa usted que las elecciones del 2006 lograron finalizar el proceso de transición y reinstalar un gobierno legítimo?.....258	258
Gráfico 60: ¿Piensa usted que la secuencia de las intervenciones del CCI y su continuidad se enmarcaban en una dinámica de planificación del desarrollo a medio plazo?262	262
Gráfico 61: ¿Piensa usted que el CCI estuvo vinculado de manera adecuada a otros procesos de planificación ligados al mandato de la MINUSTAH como gobernabilidad, DDR, diálogo, justicia, policía o prisiones?.....273	273
Gráfico 62: Comparación de la estimación de recursos humanos necesarios entre el CCI y el mandato de la MINUSTAH.....277	277

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Conflictos armados por región 1989-2013	22
Cuadro 2: Síntesis de un proceso de movilización.....	44
Cuadro 3: Ganadores y perdedores en los conflictos.....	46
Cuadro 4: Algunos eventos y documentos de referencia para la investigación en materia de prevención de conflictos y la consolidación de la paz (1992-2014).....	53
Cuadro 5: Un resumen de la contribución de la AOD antes, durante y después del conflicto	66
Cuadro 6: La difícil medición del impacto de la AOD en la consolidación de la paz...69	
Cuadro 7: Exploración de potenciales impactos no deseados de la AOD en los conflictos.....	72
Cuadro 8: Una exploración de las posibles consecuencias de los programas de ajuste en los conflictos.....	80
Cuadro 9: Matriz de situación post conflicto (1999-2003).....	87
Cuadro 10: Ejercicios de PCNA y las revisiones conjuntas del Banco Mundial y Naciones Unidas.....	88
Cuadro 11: Estimación del gap de necesidades versus promesas en países seleccionados.....	91
Cuadro 12: Elementos clave de la planificación del Post Conflict Needs Assessment.....	97
Cuadro 13: La gestión de los temas transversales en el PCNA, los dilemas de Haití.....	107
Cuadro 14: Algunas características de los contrastes culturales de la sociedad post-ocupación: paysannerie y elite urbana.....	122
Cuadro 15: Eventos de alta participación electoral avalados por observadores internacionales (1987-2015)	128
Cuadro 16: Remesas e indicadores comparados, 1990-2012.....	133
Cuadro 17: Cronología ilustrativa de la inclusión formal de la “paysannerie” en la sociedad haitiana	137

Cuadro 18: Las causas de la crisis haitiana.....	149
Cuadro 19: Algunos comentarios sobre el carácter “evitable” de la crisis.....	153
Cuadro 20: ¿Cuáles eran los aspectos más importantes de la reconstrucción en 2004?	160
Cuadro 21: La valoración del análisis de conflicto en la crisis haitiana.....	174
Cuadro 22: La calidad en la integración de los temas transversales en el Cadre de Coopération Intérimaire.....	176
Cuadro 23: La pertinencia en la definición de prioridades del CCI.....	176
Cuadro 24: Valoración de una hipotética priorización de las intervenciones.....	177
Cuadro 25: Nacionalidad de las personas entrevistadas.....	189
Cuadro 26: Sexo de las personas entrevistadas.....	190
Cuadro 27: Edad de las personas entrevistadas.....	190
Cuadro 28: Respuestas a la pregunta: ¿Ha trabajado en una administración pública nacional?	190
Cuadro 29: Tipo de implicación en el CCI de las personas entrevistadas.....	191
Cuadro 30: Organización para la que trabajan las personas entrevistadas.....	191
Cuadro 31: Lectura comparativa del CCI con otros procesos similares.....	197
Cuadro 32: Índice de Paz Global comparativo de varios países que han realizado un PCNA 2008-2015	204
Cuadro 33: Tendencias del Índice de Desarrollo Humano en Haití 1980-1993.....	214
Cuadro 34: Ilustración de la tendencia de Haití entre 2004-2014 de la paz positiva y las capacidades de resiliencia.....	219
Cuadro 35: Valoración de la participación de diversos actores en el CCI.....	230
Cuadro 36: Por ejemplo, ¿recibió usted instrucciones de adaptar los programas, o de alinearlos con las tablas sectoriales?	252
Cuadro 37: ¿Percibió usted un cambio en las modalidades de ejecución de los proyectos por parte de los donantes (por ejemplo: apoyo presupuestario)?.....	254

Cuadro 38: En el campo de su competencia, ¿qué nivel de ejecución daría usted a las intervenciones en el 2007?	259
Cuadro 39: Ilustración de algunas metas del CCI y resultados obtenidos en septiembre 2006.....	261
Cuadro 40: Apreciación del nivel del progreso en medidas de crecimiento y empleo 2004-2014 (CCI y programas del FMI)	270
Cuadro 41: Cronología del CCI y la planificación y el despliegue de la MINUSTAH.....	272
Cuadro 42: Personal civil de la MINUSTAH.....	276

ANEXO I: Personas entrevistadas e identificadas

NOMBRE	FECHA (2015)	DURACION- ENTREVISTA	COMENTARIO (Cargo durante el CCI, en cursiva)
1. <i>Lyes Ferroukhi</i>	(piloto)	86 m.	<i>Coordinador del grupo del CCI Medio ambiente y gestión de riesgos. Asesor regional PNUD</i>
2. <i>Yolene Surena</i>	6 Abril	93 m.	<i>Miembro del grupo de salud y nutrición. Ex directora de la Protección Civil de Haití.</i>
3. <i>Henri Bazin</i>	7 abril	105 m.	<i>Ex ministro de Economía. Profesor de Universidad.</i>
4. <i>Alfred Metellus</i>	7 abril	103 m.	<i>Jefe de estudios económicos del MEF. Ex secretario de estado economía.</i>
5. <i>T</i>	5 abril	50m.	<i>Staff de un organismo multilateral</i>
6. <i>Monique Pierre Antoine</i>	8 abril	76 m.	<i>Miembro del grupo de gobernabilidad económica. Exdirectora del FAES y experta PNUD.</i>
7. <i>Gary Jean</i>	8 abril	63 m.	<i>Coordinador del grupo Transportes. Coordinador de proyectos del MTPTC.</i>
<i>N</i>	9 abril	45m	<i>Experto militar, entrevista no contabilizada cuantitativamente</i>
8. <i>Rene magloire</i>	9 abril	55m	<i>Ex ministro de justicia y seguridad.</i>
9. <i>Robert denize</i>	9 abril	65 m	<i>Miembro del grupo: ordenamiento territorial. Experto del PNUD</i>
10. <i>Volny Paultre</i>	10 abril	75 m	<i>Miembro del grupo de agricultura. Asesor MARNDR</i>
11. <i>Leon Saint Louis</i>	10 abril	55 m	<i>Coordinador del grupo gobernabilidad política, justicia y DH. Abogado independiente</i>
12. <i>Rosny Deroches</i>	13 abril	65 m	<i>Coordinador de la Iniciativa de la Sociedad Civil, miembro del CO-CCI. Exministro educación</i>
13. <i>Jean Andre Victor</i>	13 abril	65 m	<i>Miembro del grupo medio ambiente y gestión de riesgos. Exministro de planificación.</i>
14. <i>Jacques E. Alexis</i>	13 abril	70 m	<i>Primer Ministro de Haití (1999-2001 y 2006-2008).</i>
15. <i>Yves Andre W.</i>	14 abril	80 m	<i>Secretario de estado de medio ambiente. Experto del PNUD</i>
16. <i>Reginald Paul</i>	15 abril	88 m	<i>Coordinador del grupo educación y cultura. Ex ministro de educación.</i>
17. <i>Gabriel Verret</i>	15 abril	113 m	<i>Coordinador del grupo de gobernabilidad económica. Exdirector de la CIRH.</i>

18. Jean Mercier Prophete	15 abril	75 m	Coordinador del grupo de ordenamiento territorial. Funcionario del MPCE.
19. Sabine Manigat	15 abril	45 m	UNIFEM. Experta independiente
20. Leslie Voltaire	15 abril	93 m	Miembro de la troika (en representación de Lavalas) para la designación del Conseil de sages, que a su vez designo el nuevo Primer ministro en el 2004
21. Ronald Toussaint	16 abril	55 m	Coordinador del grupo de medio ambiente y gestión de riesgos. Exministro de Medio A.
22. Yolande Paultre	16 abril	45 m	Coordinadora del grupo agua potable y saneamiento. Sector privado.
23. Philippe Mathieu	16 abril	110 m	Ministro de Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural. Experto de la USAID.

24. Adama Guindo	28 abril	90m	Coordinador Residente de Naciones Unidas y miembro de la troika.
25. Ignacio Nicolau	29 abril	61 m	Experto AECID. Coordinador de la AECID en El Salvador.
26. Stephanie Kuttner	30 de abril	66 m	Punto-focal int. del grupo gobernabilidad política, justicia y DH. Experta del BM.
27. Antonella Bassani	1 de mayo	75 m	Representante del BM en el steering committee del CCI. Experta del BM.
28. Yves Petillon	2 de mayo	73 m	Representante de la cooperación canadiense (ACDI)
29. Max Bonnel	3 de mayo	123 m	Funcionario de UN-OCHA en Haití.
30. Rached Mounir	4 de mayo	45 m	Representante del FMI. Asociación de economistas del Líbano.
31. Bruno Montariol	4 de mayo	68 m	Representante de la UE en el steering committee del CCI. Experto de la UE.
32. Michel Matera	4 de mayo	62 m	Miembro del grupo de medio ambiente y gestión de riesgos. Experto del BM
33. Barbara Laurenceau	5 de mayo	75 m	Miembro del grupo de género. Representante de UNFPA en Congo
34. Pascal Girot	5-6 de mayo	59m	Miembro del grupo de medio ambiente y gestión de riesgos.
35. Rosa Beltran	5 de mayo	65 m	Coordinadora de la AECID. Coordinadora de la AECID en Panamá.
36. Claudia Mujica	6 de mayo	51 m	Funcionaria de la OEA. Funcionaria de la ONU-DPA
37. Gabriel Bidegain	6 de mayo	65 m	Funcionario de UNFPA. Asesor del SG de la OEA.
38. Sara Bordas	7 mayo	91 m	Experta PNUD en apoyo al steering committee. Representante adjunta UNICEF-Madagascar
39. Pierre Antoine Archange	9 de mayo	121 m	Experto PNUD fortalecimiento de capacidades. PNUD Togo.
40. Monica Colomer	12 mayo	20+	Embajada española. Directora regional para América Latina y Caribe de la AECID

41. Juan G. Valdes	12 mayo	25+	<i>Representante especial del Secretario general de la ONU.</i>
42. Christopher Gascon	14 mayo	55m	<i>Grupo de ordenamiento territorial. Jefe de la OIM en México.</i>
43. Masa Loayza	13 mayo	50m	<i>Experta del PNUD en temas de justicia y sociedad civil</i>
44. Spyros demetriou	14 mayo	70m	<i>Miembro del grupo Sécurité, Police, et DDR</i>
45. Nicole Deutsch	14 mayo	63m	<i>Miembro del Steering Committee del CCI</i>
46. Alex. Zuev	16 mayo	35 m.	<i>Miembro de la ONU del “steering committee” del CCI. Coordinador residente en Tayikistán.</i>
47. Pamella Callen	18 mayo	65m	<i>Directora Interina de la USAID.</i>
48. Gerard Latortue	19 mayo	190m	<i>Primer Ministro (2004-2006)</i>
49. Gaston Ain	20 mayo	130m	<i>Asesor de la OEA.</i>
50. Luis Luna	20 mayo	88m	<i>Asesor de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.</i>

Nota. En verde, entrevistas con compromiso de confidencialidad.

Personas contactadas pero citas no confirmadas: Maria Jose Garnier, Jodel Dessage, Frantz Verella, Joseline Marhone Pierre, Celine Moyraud, Yves Robert Jean, Michele Oriol.

Personas que habían fallecido en el momento de la investigación: Katy Mangones (responsable del grupo de genero), Frank Hipolite (coordinador del grupo agricultura), Antoine Augustin (responsable de temas de HIV-SIDA).

Personas que no se pudieron ubicar: Gary Charlier, W. Egset, Joelle Dehasse, Auguste Kouame, J.C. Suriaac.

ANEXO II: Cuestionario de la investigación

Se utilizara selectivamente la escala Likert: “1. Pas du tout d'accord. 2. Pas d'accord. 3. Ni en désaccord ni d'accord. 4. D'accord. 5. Tout à fait d'accord ».

Questionnaire de la recherche

‘Un análisis de las insuficiencias de los marcos de reconstrucción post-conflicto para garantizar la consolidación de la paz, el caso de Haití en el 2004’

1. Sexe <input type="radio"/> Féminin <input type="radio"/> Masculin 2. Niveau éducatif <input type="radio"/> Primaire <input type="radio"/> Secondaire <input type="radio"/> études universitaires 3. Année de naissance _____ 4. Nationalité _____ 5. Groupe thématique du CCI (ci-dessous) 6. Aviez-vous de revenus au moment du début de la préparation du CCI <input type="radio"/> Oui <input type="radio"/> Non 7. Avez-vous travaillé dans l'administration publique <input type="radio"/> Oui <input type="radio"/> Non 8. Organisation (en 2004 et actuelle) : 9. Avez-vous participe directement dans : <input type="radio"/> le processus d'élaboration du CCI <input type="radio"/> la mise en œuvre 2004-2007 <input type="radio"/> dans la période 2007-2014	
5. Groupe thématique DU CCI	
Sécurité et Gouvernance Politique, Justice, Prisons et DH	
Sécurité, Police et Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR)	
Gouvernance Économique	
Création d'emploi & Filet de Sécurité	
Environnement et Gestion des risques	
Santé et Nutrition	
Éducation et Culture	

Agriculture et Sécurité alimentaire	
Infrastructure & Services Urbains	
Route et transport	
Énergie	
Eau et Assainissement	
Services Urbains: Déchets solides et Réhabilitation des bidonvilles	
Développement du Secteur privé	
Aménagement du Territoire Développement Local et Décentralisation	
Groupe genre	

I. Questions d'introduction

Q1. En tant qu'expert sur la réalité haïtienne. Vous pensez que « le pays a évolué de façon positive depuis 1986 » sur les plans :

Politique

--	--	--	--	--

Economique

--	--	--	--	--

Social

--	--	--	--	--

Q2. Pensez-vous que « en 2004 il y avait des signes que permettaient de prévoir la crise »? ☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP ☐

Et « la crise en 2004 était évitable » ? ☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP ☐

.

Q3. Quelles ont été les causes de la crise les plus importantes ? (échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » a 5 « très élevé »)

- *La suspension de l'aide internationale,*

- Situation économique,
- Les violations des droits de l'homme/mauvaise gouvernance,
- Culturelles/ethniques/tension entre groupes,
- Les problèmes sociaux,
- Autres : (élaborer)

Q4. Pensez-vous que « l'élaboration du CCI était utile après le départ du président Aristide (versus pas de cadre) » ?

--	--	--	--	--

Q5. Au début du processus d'élaboration du CCI, quel a été votre niveau de confiance sur le document?

(Échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q6. Et à la finalisation du document CCI, quel était votre avis sur la qualité et consistance du CCI, compte tenu des circonstances?

(échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q7. Vous pensez que « le rôle des Nations Unies après la crise a été crucial dans la période mars-juin 2004, après le départ du président Aristide »

--	--	--	--	--

Q8. Vous pensez que « les acteurs régionaux (Amérique latine) ont apporté positivement au processus de transition de 2004»?

--	--	--	--	--

Et le CARICOM ?

--	--	--	--	--

Et la République Dominicaine ?

--	--	--	--	--

II. Questions sur l'appropriation nationale, les capacités disponibles, et la légitimité du gouvernement

Q9. Vous pensez que « le processus de transition a eu une certaine légitimité vis-à-vis de la population »

--	--	--	--	--

Et « le processus a permis d'assurer l'inclusion des différents secteurs politiques »

--	--	--	--	--

Q10. Vous pensez que vos « critères et connaissances techniques ont été prise en compte dans le processus CCI »

--	--	--	--	--

Q11. Vous pensez que « la participation de la société civile a été suffisante compte tenu des délais de production du rapport final »

--	--	--	--	--

Et « la participation du ... » :

Secteur privé

--	--	--	--	--

Partis politiques

--	--	--	--	--

Diaspora

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q12. Quelle est votre appréciation sur traitement des besoins de renforcement des capacités nationales dans le processus d'élaboration du CCI »?

(Échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q13. Vous considérez que « l'augmentation de 30% des salaires de la fonction publique était une mesure appropriée pour la transition et la mise en œuvre du CCI»

--	--	--	--	--

Q14. Vous pensez qu' « il y a eu de fuite des cerveaux en 2004 »

--	--	--	--	--

Et des « déplacements du personnel de l'administration publique vers les agences internationales ou ONGs internationales? »

--	--	--	--	--

Q15. Vous pensez qu' « Il y a eu des « *incentives* » coordonnés des bailleurs pour éviter d'affaiblir la capacité nationale»

--	--	--	--	--

Q16. Vous pensez que « le gouvernement de transition avait la légitimité politique pour entreprendre des réformes structurelles ? »

--	--	--	--	--

Q17. Vous pensez que « le gouvernement de transition aurait pu mieux faire en terme d'inclusion d' autres secteurs (parties politiques, mouvements sociaux etc) dans le CCI»

--	--	--	--	--

Et «... avec des secteurs proches de *Lavalas*»

--	--	--	--	--

Q18. Vous pensez que « l'effort de communication sur le processus et objectifs du CCI était suffisant »

--	--	--	--	--

Q19. Globalement, comment qualifiez- vous le niveau d'appropriation nationale du document CCI compte tenu de circonstances?

(échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

III. Questions sur la démarche de planification économique (dirigé uniquement pour les économistes)

Q20. Y-a-t-il une appropriation nationale dans la discussion économique du *Staff Monitoring Programme* du Fond Monétaire International?

(échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q21. Vous pensez que l'« on a tenu compte du cadre politique dans la définition des choix de politique dans les différents scénarios »

--	--	--	--	--

22.b. Et des politiques sectorielles ?

--	--	--	--	--

Pourriez-vous donner un exemple ?

Q23. Vous pensez que « Les groupes gouvernance économique /création d'emplois étaient quelque part engagés dans les discussions du SMP^v»

--	--	--	--	--

Q24. Quant à l'appui bilatéral d'urgence pour renflouer les finances publiques. Y a-t-il eu des pressions par rapport aux mesures de politique économique les plus appropriées ?

(Sur une échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q25. Quelle est la vision rétrospective des priorités et la séquence sur les choix économiques ?

(échelle de 1 « très faible » a 5 « très élevé »)

- *Contrôler l'inflation* —
- *Libéraliser/maitriser le taux d'échange* —
- *Appui budgétaire et control du déficit fiscal* —
- *Augmentation des revenus et transparence dans la gestion* —
- *Cadre de régulation du secteur financier/BRH* —
- *Audit/Privatisation des entreprises publiques* —
- *Libéralisation du commerce et capital flows* —

- *Autres (marginalelement dans le CCI):*
 - *Emploi temporaire (aussi de la jeunesse)* —
 - *Développement agricole /pauvreté* —
 - *Infrastructure* —
 - *Electricité* —
 - *DDR^{vi}* —
 - *Relance, gouvernance du secteur prive/investissement* —

Q26. Vous pensez que « le CCI s'inscrit dans la continuité des politiques néolibérales depuis les années 80 »

--	--	--	--	--

Q27. Vous pensez que « l'estimation des coûts du CCI a permis améliorer la planification de l'investissement public sur des fonds internationaux »

--	--	--	--	--

Q.28. Vous pensez que « le CCI a permis d'améliorer la transparence dans la gestion des finances publiques »

--	--	--	--	--

IV. Questions sur les aspects techniques de préparation du CCI

Q29. A votre avis, quels ont été les aspects les plus importantes dans la reconstruction en 2004

(échelle de 1 « très faible » à 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

- Economique
- Politique/élections
- Social
- Sécurité

Q30. Vous pensez que « le CCI était adéquatement lié à d'autres processus de planification liés au mandat de la MINUSTAH tels que gouvernance, DDR, dialogue, justice, police, prisons »

(Dirigé seulement aux groupes politiques)

--	--	--	--	--

Q31. Quelle est votre appréciation concernant l'efficacité du mécanisme de coordination du processus d'élaboration du CCI

(échelle de 1 « très faible » à 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q32. Vous pensez que « le CCI a permis d'intégrer les thèmes transversaux (genre, droits de l'homme, prévention des conflits, VIH-SIDA, ODM) »

--	--	--	--	--

Q33. Considérez-vous que dans le cadre de la crise de 2004, une analyse au préalable et plus approfondie du conflit était indispensable pour le CCI?

O Oui O Non O NSP/NCP

Q34. Vous pensez que « le CCI a permis de mobiliser des nouvelles ressources pour le pays »

--	--	--	--	--

Et dans votre secteur ?

Q35. Vous pensez que « le CCI a permis une bonne coordination de la planification d'interventions entre les acteurs nationaux et les internationaux »

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q36. Vous pensez que « les priorités ont été bien établies dans el CCI compte tenu du contexte en 2004 »?

--	--	--	--	--

Q37. Vous pensez que « avoir seulement 3-4 thèmes prioritaires/groupes dans le CCI aurait été plus efficace et adapté à la situation de 2004»

--	--	--	--	--

Q38. Vous pensez que « la séquencé d'interventions du CCI (et sa suite) s'inscrivait dans une dynamique de planification du développement sur le moyen terme »

--	--	--	--	--

Q39. Comment valorisez-vous le processus du CCI par rapport à d'autres processus de planification d'urgence en Haïti (ex. *Emergency Economic Recovery Programme 1997, PDNA 2010*)?

(échelle de 1 « très faible » à 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q40. Vous pensez que « les moyens logistiques pour l'élaboration du CCI ont été suffisants ».

--	--	--	--	--

Q41. Vous pensez que « La situation de sécurité était complexe et a empêché une participation plus large des acteurs provenant du niveau local ou des quartiers »

--	--	--	--	--

V. Questions sur la mise en œuvre du CCI

Q42. Quelle est votre appréciation de l'efficacité du mécanisme de coordination des acteurs dans la mise en œuvre

(échelle de 1 « très faible » à 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q43. Vous pensez que « les interventions des bailleurs ont été pleinement alignes avec le CCI dans sa mise en œuvre sur la période 2004-2007 » Ex. stratégies, document des projets, appui à la coordination, coordination *Project implementation Units* par ministère, nouveaux « incentives »

--	--	--	--	--

Pouvez-vous donner un exemple ? ☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP

En cas de réponse affirmative : Développez ?

Q44. Avez-vous constaté une inertie « *business as usual* » par rapport aux projets préalables (initiatives ou en étude de faisabilité) à l'élaboration du CCI ?

☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP

Par exemple, avez-vous reçu instructions d'adapter les programmes, ou les aligner avec les tables sectorielles ?

☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP

Q45. Pensez –vous que « Le niveau d'appropriation du gouvernement transitoire dans la mise en œuvre du CCI était plus important que celui de la communauté internationale »

--	--	--	--	--

VI. Impact du CCI et risque de renouvellement du conflit

Q46. Dix ans plus tard... Pensez-vous que « le CCI a contribué à la stabilité du pays »

--	--	--	--	--

Q47. Vous pensez que « Le niveau d'exécution du CCI (ses effets) en 2007 était positif compte tenu des circonstances »

--	--	--	--	--

Q48. Pensez-vous que « les résultats escomptés du CCI étaient réalistes au moment de l'élaboration du document »

--	--	--	--	--

Q49. Dans le domaine de votre compétence, quel niveau d'exécution donnerez-vous aux interventions en 2007 ?

En %

0-20	20-40	40-60	60-80	80-100

Et dans votre secteur quel est le principal succès?

Et le principal échec ?

Q50. Pensez-vous que « l'état a un rôle plus important dans la desserte de services sociaux de base qu'en 2004 ? »

--	--	--	--	--

Q51. Vous pensez que « les capacités de l'état ont été renforcées ? »

--	--	--	--	--

(dirigé uniquement pour les économistes)

Q.52. Sur le plan économique. Appréciation du niveau de progrès et « *resilience* » (CCI, SMP et autres programmes du FMI)

(Sur une échelle de 1 à 5, ou 1 est « très faible » et 5 « très élevé »)

- *Contrôler l'inflation* —
- *Libéraliser/maitriser le taux d'échange* —
- *Appui budgétaire et control du déficit fiscal* —
- *Augmentation des revenus et transparence dans la gestion* —

- *Cadre de régulation du secteur financier/BRH* —
- *Audit/Privatisation des entreprises publiques* —
- *Libéralisation du commerce et capital flows* —
- *Autres (marginale dans le CCI):*
 - *Emploi temporaire (aussi de la jeunesse)* —
 - *Développement agricole* —
 - *Infrastructure* —
 - *électricité* —
 - *DDR* —
 - *Relance, gouvernance du secteur privé/investissement* —

Pourquoi ?

Q53. Avez-vous perçu un changement dans les modalités d'exécution des projets par les bailleurs (par exemple, appui budgétaire)?

☐ Oui ☐ Non ☐ NSP/NRP

Q54. Vous pensez que « les élections de 2006 ont achevé le processus de transition et réinstallé un gouvernement légitime ».

--	--	--	--	--

Q55. Vous pensez qu'après dix ans « Il s'est installé en Haïti une plus grande culture de dialogue démocratique »

--	--	--	--	--

Q56. Vous pensez que « la situation des droits de l'homme se soit améliorée dans le pays »

--	--	--	--	--

Q57. Vous pensez que « la communauté internationale a promu entre 2004-2014 un processus endogène et inclusive de paix et développement »

--	--	--	--	--

Q58. Vous pensez que « l'ONU a été bien coordonnée pour faire face à ces défis (paix et développement) »

--	--	--	--	--

Et la « BM, BID et le FMI ? »

--	--	--	--	--

Q59. Vous pensez qu' « il y a aujourd'hui un risque de crise et de déclenchement de violence (10 ans après^{vii}) »

--	--	--	--	--

Q60. Vous pensez qu' « après le départ de la MINUSTAH, il a un risque sur le plan sécuritaire/police comme celui du 2004 »

--	--	--	--	--

Pour quoi ?

VII. Leçons apprises

Q61. Vous pensez que « les priorités post-conflit sont clés, même si le gouvernement de transition n'est pas d' accord ».

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q62. Vous pensez que « Le PCNA^{viii} (CCI) doit être plus qu'un document pour la mobilisation de ressources et la conférence internationale des bailleurs »

--	--	--	--	--

Q63. Pensez-vous qu' « il faudrait de mécanismes de reddition de comptes à la population dans le cadre du PCNA (CCI)»

--	--	--	--	--

Q64. Pensez-vous que « avoir les équipes internationales *in situ* durant l'exercice favorise l'appropriation nationale »

--	--	--	--	--

Q65. Vous pensez qu'Haïti « a aujourd'hui plus des capacités pour éviter une nouvelle crise politique qu'en 2004»?

--	--	--	--	--

Pourquoi ?

Q66. Vous pensez qu' « il serait souhaitable que la planification de l'aide au développement, du cadre macroéconomique et de la paix et sécurité soit faite de manière simultanée et coordonnée »

--	--	--	--	--

Q67. « Je suis optimiste en ce qui concerne le développement du pays pour la prochaine décennie »

(échelle de 1 « très faible » à 5 « très élevé »)

--	--	--	--	--

Q68. Quel sont les leçons apprises/réflexions/recommandations finales, concernant les politiques post-crise, qui ne sont pas couvertes par le questionnaire ?

ⁱⁱ *Aproximadamente la mitad de los entrevistados no se han mantenido en la misma institución a la que pertenecían en 2004 (los retirados se consideran que mantienen una visión similar)*

ⁱⁱ *Liste de groupes CCI-revue-8 juin*

ⁱⁱⁱ *Una persona rechazo ser entrevistada por no haber tenido una participación efectiva en el CCI, a pesar de figurar en una de las listas. Otra hizo lo propio por considerar su participación insuficiente (apenas una semana en el proceso).*

^{iv} *Es el caso del coordinador de uno de los grupos (agricultura) y los responsables de dos ejes transversales.*

^v *Staff Monitoring Programme-SMP du FMI*

^{vi} *DDR: Disarmement, demobilisaiton and reintegration*

^{vii} *Comparable à celui de 2004*

^{viii} *Post Conflict Needs Assessments-PCNA. Le CCI est considère un PCNA.*